

MASTER'S THESIS

Gevolgen van enige betekenis Heeft de GEB-toets ook echt enige gevolgen van betekenis?

van Gils, L.J.A.

Award date:

2020

Awarding institution:

Department of Constitutional Law, Administrative Law and Legal Theory

[Link to publication](#)

General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain.
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal.

Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us at:

pure-support@ou.nl

providing details and we will investigate your claim.

Downloaded from <https://research.ou.nl/> on date: 04. May. 2023

Open Universiteit
www.ou.nl



GEVOLGEN VAN ENIGE BETEKENIS

HEEFT DE GEB-TOETS OOK ECHT ENIGE GEVOLGEN VAN BETEKENIS?

NAAM: L.J.A. VAN GILS
STUDENTNUMMER: 851980013
BEGELEIDER: MR. L.J.M. TIMMERMANS
EXAMINATOR: MR. DR. S.D.P. KOLE
AANTAL WOORDEN: 16.787
DATUM: 21 augustus 2020



Inhoudsopgave

Inleiding	3
Hoofdstuk 1 – Het belanghebbendebegrip	5
1.1 Waarom is belanghebbendheid van belang?	5
1.2 Degene wiens belang rechtstreeks bij een besluit is betrokken	6
1.3 Eisen vanuit de rechtspraak	6
1.4 Conclusie	8
Hoofdstuk 2 – De ‘gevolgen van enige betekenis’- toets	9
2.1 Persoonlijk belang	9
2.2 Ontstaan ‘gevolgen van enige betekenis’-toets	11
2.3 Jurisprudentie na mestbassin Mechelen	14
2.3.1 Omstandigheden van het geval	15
2.3.2 Windturbines	15
2.3.3 Aantonen van gevolgen	17
2.4 Conclusie	18
Hoofdstuk 3 – De concurrent als belanghebbende	20
3.1 Wanneer ben je een concurrent?	20
3.1.1 Verzorgingsgebied	21
3.1.2 Marktsegment	21
3.1.3 Hetzelfde verzorgingsgebied en marktsegment; is dat genoeg?	22
3.3 Ontwikkeling van een aanvullend criterium	24
3.3.1 Omzetverlies	24
3.3.2 Rechtstreeks geraakt	25
3.3.3 Mini-campings en gevolgen van enige betekenis	25
3.4 Beschouwing van het aanvullend criterium	27
3.4.1 Waar plaats je deze toets?	27
3.4.2 Wat voor vorm hoeft deze toets?	28
3.6 Conclusie	29
Hoofdstuk 4 – De rechtspersoon als belanghebbende	31
4.1 Definitie van statutair belanghebbenden	31
4.1.1. Rechtspersoonlijkheid	32
4.1.2. Algemene en collectieve belangen	32
4.1.3 Specifieke doelstelling	34
4.1.4 Feitelijke werkzaamheden	34
4.1.5 Finaliteits- en relativiteitsvereiste	35

4.2 Inperken van de groep belanghebbenden	36
4.3 ‘Gevolgen van enige betekenis’ en de rechtspersoon	37
4.3.1 Bestaande jurisprudentie.....	38
4.3.2 Hoe zou de geb-toets eruitzien voor statutair belanghebbende?	39
4.4 Conclusie.....	40
5. Conclusie.....	42
Literatuur- en Jurisprudentieoverzicht	46

Inleiding

Een van de factoren die een rol speelt bij de acceptatie van overheidshandelen is dat burgers vinden dat de beslissing hiertoe op een juiste wijze tot stand is gekomen. Burgers beoordelen procedures als rechtvaardig wanneer ze de ruimte hebben gehad om hun standpunten naar voren te brengen en op dergelijke wijze mogelijk invloed op de gang van zaken hebben gehad.¹ Het blijkt dat er binnen het Nederlands bestuursrecht relatief vaak geappelleerd wordt, terwijl juist onderzoek ook aan toont dat er minder kans op succes is voor de burger dan voor een bestuursorgaan.² Dit zou een zekere behoefte kunnen betekenen van burgers om zich te laten horen tijdens een procedure.

De vraag is dan ook op wat voor wijze er hiertoe mogelijkheden bestaan. Men kan van zich laten horen tijdens het besluitvormingsproces en door middel van bezwaar en beroep. Maar echter enkel als is voldaan aan de ontvankelijkheidsvereisten die volgen uit artikel 8:1 Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb), waarbij het zijn van belanghebbende een belangrijke eis is. Kern van de vraag is dat het bij het besluit betrokken belang van degene die beweert belanghebbende te zijn ook daadwerkelijk iets is waardoor deze zich onderscheidt van willekeurige anderen.³ Hoewel de definitie van belanghebbende in de wet zelf terug is te vinden in artikel 1:2 Awb biedt deze toch nog ruimte voor discussie over de interpretatie. Er is een uitgebreide geschiedenis aan jurisprudentie die de verschillende elementen verder uitwerken. Het is in dit kader dat het criterium 'gevolgen van enige betekenis' is ontstaan ter beantwoording van de vraag of iemand als derde een voldoende persoonlijk belang heeft bij het (te nemen) besluit. In eerste instantie was vooral de vraag relevant of er milieugevolgen ondervonden konden worden maar niet zozeer in welke mate dit nu precies was.⁴ Dit heeft zich in recentere jurisprudentie ontwikkeld naar een beoordeling waarbij 'naar objectieve maatstaven gemeten hinder' moet zijn.⁵

De toepassing van deze formulering beperkt zich ook niet enkel meer tot omgevingsvergunningen met betrekking tot het milieu, maar ook naar andere besluiten die betrekking hebben op de fysieke leefomgeving.⁶ Het is interessant te bestuderen hoe dit criterium deze ontwikkeling heeft doorgaan en nu wordt toegepast. Daarnaast is op te merken dat het erop lijkt dat het criterium ook al ingezet wordt om het concurrentiebelang

1 I.M. Boekema, 'De keuze voor hoger beroep: wat is het effect van procedurele en distributieve rechtvaardigheid?', *NTB 2015/38*, p. 2 (van het gedownloade artikel)

2 I.M. Boekema, 'De keuze voor hoger beroep: wat is het effect van procedurele en distributieve rechtvaardigheid?', *NTB 2015/38*, p. 1 (van het gedownloade artikel)

3 A. Klap e.a., *Kernbegrippen van de algemene wet bestuursrecht, bestuursorgaan, besluit en belanghebbende*, Nijmegen: Ars Aequi Libri, 2017, p.39.

4 H.D. Tolsma, 'De belanghebbende: koerswijzingen belicht', *JB plus 2017*, p.28

5 Raad van State 23 augustus 2017, ECLI:NL:RVS:2017:2271, AB 2017/347, m.nt. H.D. Tolsma, p.7 (van het gedownloade artikel)

6 H.D. Tolsma, 'De belanghebbende: koerswijzingen belicht', *JB plus 2017*, p.28

verder te verfijnen over de band van het rechtstreeks-vereiste.⁷ Dit alles opent eventueel de deur om de formulering ook eventueel toe te passen op de beoordeling van de belanghebbendheid van de statutair belanghebbende zoals omschreven in artikel 1:2 lid 3 Awb. De vraag die dan ook centraal zal staan in deze scriptie luidt als volgt: *Wat voor rol speelt het criterium 'gevolgen van enige betekenis' in het vaststellen van de belanghebbendheid van individuen en zijn er redenen en mogelijkheden om dit ook toe te passen op rechtspersonen?*

Om tot beantwoording van deze vraag te komen zal ik bij de basis beginnen en daarop steeds verder voortbouwen. In het eerste hoofdstuk wordt het algemene kader toegelicht. De formulering vormt slechts een van de vraagstukken die toezien op de ontvankelijkheid van burgers als zijnde belanghebbende. Hoewel deze criteria volledig behandelen veel meer ruimte vraagt is het wel van belang deze kort te beschrijven. Hier zal ook stil worden gestaan bij de vraag waarom het nu zo van belang is dat iemand als belanghebbende kan worden aangemerkt. In het tweede hoofdstuk zal nader worden gekeken naar de totstandkoming van de formulering, vooral binnen het omgevingsrecht, en hoe dit criterium recent is uitgebreid naar een bredere toepassing in meerdere gebieden. In het derde hoofdstuk zal worden ingegaan op het gebruik van het criterium 'gevolgen van enige betekenis' in het kader van het terugdringen van de kring belanghebbenden die als dusdanig werden bestempeld door een concurrentiebelang. Daarna zal in het vierde hoofdstuk worden ingegaan op de rechtspersoon als potentieel belanghebbende en op de vraag of het wenselijk is deze groep in te perken. Als laatste wordt onderzocht of dit criterium ook eventueel inzetbaar is om deze groep van potentiële belanghebbenden te beperken. Tenslotte volgt de conclusie waarin de centrale vraag zal worden beantwoord.

⁷ ABRvS 10 oktober 2018, ECLI:NL:RVS:2018:3292, m. nt. J. Wieland. ABRvS 14 november 2018, ECLI:NL:RVS:2018:3294, m. nt. J. Wieland. ABRvS 14 november 2018, ECLI:NL:RVS:2018:3295, m. nt. J. Wieland.

Hoofdstuk 1 – Het belanghebbendebegrip

De betekenis van het belanghebbendebegrip lijkt een makkelijk gegeven, de Awb geeft namelijk in artikel 1:2, eerste lid een definitie. Deze luidt als volgt: ‘Onder belanghebbende wordt verstaan: degene wiens belang rechtstreeks bij een besluit is betrokken.’ Hierin zijn drie grote elementen te onderscheiden. Het begint met de vraag of er een belang bestaat. Vervolgens verwijst de tekst ook naar *degene*, oftewel het belang moet aan iets of iemand toekomen. Dit kan een natuurlijk persoon maar ook een rechtspersoon zijn. Ten slotte moet het belang rechtstreeks zijn betrokken bij het besluit. Vooral de vraag of er een belang is en of degene die het claimt te hebben ook daadwerkelijk rechtstreeks geraakt wordt door het besluit is het onderwerp van veel jurisprudentie.⁸

In dit hoofdstuk ga ik dieper in op de elementen van het belanghebbendebegrip die belangrijk zijn voor dit onderzoek. Allereerst de vraag waarom het belangrijk is of iemand wel of niet belanghebbende is. Vervolgens wordt kort gekeken naar de criteria waar een entiteit aan moet voldoen om belanghebbende te zijn. Met deze vragen ga ik de basis formuleren waarbinnen het criterium ‘gevolgen van enige betekenis’ zich heeft ontwikkeld.

1.1 Waarom is belanghebbendheid van belang?

Met het opstellen van de tekst van de huidige Awb is een zorgvuldige afweging gemaakt bij het tot stand komen van de definities van de standaardbegrippen. Er was behoefte aan duidelijkheid in begrippen wat zou leiden tot een eenduidigheid binnen het bestuursrecht.⁹ Bestuurstaken worden steeds complexer en men vond het belangrijk daarin de belanghebbende te betrekken omdat dit ook soms gegevens en deskundigheid meebrengt waar zonder deze inbreng een goede beschikking niet tot stand kon komen.¹⁰ De complexiteit van het besturen is sindsdien niet minder geworden dus nog steeds speelt de belanghebbende een belangrijke rol.

De omschrijving is geënt om op enigerlei wijze een beperking aan te brengen in de groep entiteiten die deze bijzondere positie kunnen innemen, oftewel men moet zich onderscheiden van een ieder ander. Dit kan gaan om een bijzondere positie als zijnde belanghebbende bij de totstandkoming van beschikkingen maar ook door het hebben van de mogelijkheid tot een beroep in een later stadium van de besluitvorming. De bedoeling is dat dit niet twee compleet verschillende groepen entiteiten zijn in deze stadia maar dat ze zoveel mogelijk overeenkomen, hoewel dit niet in het geheel is uit te sluiten.¹¹ Binnen het omgevingsrecht bestaan er nog steeds veel mogelijkheden voor entiteiten om hun visie te

8 C.L.G.F.H. Albers e.a., *Bestuursrecht; Deel 1*, Den Haag: Boom juridisch, 2019, p.101.

9 Memorie van Toelichting, *Kamerstukken II*, 1988/1989, 21 221, nr. 3, p. 4.

10 Memorie van Toelichting, *Kamerstukken II*, 1988/1989, 21 221, nr. 3, p. 12.

11 Memorie van Toelichting, *Kamerstukken II*, 1988/1989, 21 221, nr. 3, p.32.

delen. Er is hiermee dan ook een onderscheid gemaakt tussen de kring van inspraakgerechtigden en beroepsgerechtigden.¹²

Het begrenzen van de groep belanghebbende werd ook als noodzakelijk gezien om de administratieve wetgeving efficiënt en slagvaardig te doen verlopen. Iets wat op zichzelf ook weer de nodige aanwijsbare belangen met zich mee brengt.¹³ Hiernaast geldt dit ook onverminderd met het oog op een effectieve en efficiënte rechter, het is niet wenselijk een ruime definitie te hanteren. Het uitstralen van daadkracht en het voorkomen van vertraging in besluitvormingsprocessen speelden daarin een rol.¹⁴

Kortom, de keuze om onderscheid te maken binnen het bestuursrecht tussen belanghebbende en niet-belanghebbende brengt eenduidigheid en zekerheid met zich mee. Dit leidt er dan weer toe dat efficiënte en effectieve besluitvorming kan plaatsvinden.

1.2 Degene wiens belang rechtstreeks bij een besluit is betrokken

Uit de definitie in de wet zijn drie grote elementen te onderscheiden. Het begint met de vraag of er een belang bestaat. Vervolgens verwijst de tekst ook naar degene, oftewel het belang moet aan iets of iemand toekomen. Dit kan een natuurlijk persoon maar ook een rechtspersoon zijn. Ten slotte moet het belang rechtstreeks zijn betrokken bij het besluit. Vooral over de vraag of er een belang is en of degene die het claimt te hebben ook daadwerkelijk rechtstreeks geraakt wordt door het besluit bestaat veel jurisprudentie. Het gaat daarbij om de vraag of iemand feitelijk gevolgen ondervindt in zijn belang (en positie) en niet of een besluit juridische gevolgen heeft voor betrokkene.¹⁵ Dit maakt ook zeker dat de invulling van dit begrip zeer casuïstisch is, het is echt afhankelijk van de bijzonderheden van de situatie in kwestie.¹⁶

Uiteraard is het duidelijk dat degene aan wie een besluit gericht is, ook wel de normadressaat genoemd, per definitie een belanghebbende is bij dat besluit. Het gaat dus in de praktijk vooral om overige entiteiten die claimen een belang te hebben, de derde.

1.3 Eisen vanuit de rechtspraak

In de rechtspraak worden verschillende eisen onderscheiden waaraan moet worden voldaan om als belanghebbende aangemerkt te kunnen worden.¹⁷ Deze worden hier kort toegelicht. Allereerst moet het gaan om *degene*, dit houdt in dat het gaat om een persoon of een andere entiteit. Er is specifiek voor deze bewoording gekozen en niet voor de eis natuurlijk of rechtspersoon om zo ook de bestuursorganen binnen deze definitie te laten vallen.¹⁸

12 M. Schreuder-Vlasblom, *Rechtsbescherming en bestuurlijke voorprocedure*, Deventer: Wolters Kluwer 2017, p.240.

13 Memorie van Toelichting, *Kamerstukken II*, 1988/1989, 21 221, nr. 3, p.32.

14 B.W.N. de Waard, *Leerstukken van bestuursprocesrecht*, Deventer: Wolters Kluwer, 2015, p.62.

15 C.L.G.F.H. Albers e.a., *Bestuursrecht; Deel 1*, Den Haag: Boom juridisch, 2019, p.101.

16 R.J.N. Schlössels & S.E. Zijlstra, *Bestuursrecht in de sociale rechtsstaat, band 1*, Deventer: Wolters Kluwer 2017, p. 136.

17 ABRvS 26 juni 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1984, r.o. 5.1.

18 Memorie van Toelichting, *Kamerstukken II*, 1988/1989, 21 221, nr. 3, p.33.

Vervolgens moet sprake zijn van een *belang*, wat wil zeggen dat het besluit een gevolg moet hebben voor de betrokkene. Hierbij gaat het niet enkel om een gevolg in de juridische positie van de betrokkene maar gaat het om de feitelijke gevolgen, er moet een verschilmoment zijn.¹⁹ Het vereiste van een belang is verder uitgewerkt in de rechtspraak.

Het moet gaan om het *eigen belang*, dit houdt in dat een entiteit enkel kan optreden voor zichzelf en niet namens iemand anders, tenzij het als gemachtigde voor iemand optreedt. Maar het belang moet echt toekomen aan degene die de zaak aanhangig maakt.²⁰

Vervolgens moet het gaan om een *objectief bepaalbaar belang*. Dat wil zeggen dat het belang zich niet enkel in de subjectieve beleef- of gevoelswereld van iemand afspeelt. Het mag dus niet enkel gaan over hoe begaan iemand is met het onderwerp dat ze aan de orde stellen.²¹ Dit betekent overigens niet dat geen ruimte bestaat voor immateriële belangen. Zaken als de kwaliteit van de woon- of werkomgeving kunnen daadwerkelijk wel een rol spelen, deze zijn ook objectief te bepalen.²² Bijvoorbeeld het beleven van geluidsoverlast van een evenement dat een aantal kilometer van een woning plaats vindt. Objectief kan vast worden gesteld of het te horen geluid als overlast kan worden bestempeld aan de hand van geluidsnormen.²³

Daarnaast moet het gaan om een *actueel belang*, dit wil zeggen dat er niet onzekere factoren mogen spelen die het materialiseren van het belang nog kunnen beïnvloeden. Een voorbeeld hiervan is de bezwaarprocedure tegen een omgevingsvergunning in Uden. De appellant had een voorkeursrecht bij verkoop van het perceel. Echter uitoefenen van het recht tot koop was nu niet aan de orde, maar het betrof slechts een vergunning met betrekking tot het specifieke perceel. Er waren nog teveel onzekere factoren, en dus werd de appellant niet ontvankelijk verklaard wegens het ontbreken van een actueel belang. Pas wanneer de huidige eigenaar zou beslissen te gaan verkopen zou dit voorkeursrecht gaan spelen.²⁴

Vervolgens moet het gaan om een *belang wat persoonlijk is*. Dit criterium is vaak aan de orde in de jurisprudentie. Hierbinnen wordt ook duidelijk waarom het zo casuïstisch is. Een persoon of entiteit moet zich onderscheiden van een grote groep mensen, bijvoorbeeld als bewoner van een bepaald gebied.²⁵ Een voorbeeld waarin dit juist niet slaagde is het bezwaar tegen een ventvergunning in Leiderdorp. De verleende vergunning zorgde ervoor dat wervingsactiviteiten door de gehele gemeente plaats konden vinden. De persoon in kwestie

19 R.J.N. Schlössels & S.E. Zijlstra, *Bestuursrecht in de sociale rechtsstaat, band 1*, Deventer: Wolters Kluwer 2017, p. 140.

20 C.L.G.F.H. Albers e.a., *Bestuursrecht; Deel 1*, Den Haag: Boom juridisch, 2019, p.105.

21 B.W.N. de Waard, *Leerstukken van bestuursprocesrecht*, Deventer: Wolters Kluwer, 2015, p.96.

22 C.L.G.F.H. Albers e.a., *Bestuursrecht; Deel 1*, Den Haag: Boom juridisch, 2019, p.111.

23 Iets wat in casu overigens niet door een objectieve meting was onderzocht. ABRvS 22 oktober 2014, ECLI:NL:RVS:2014:3812, AB 2015/32, m.nt. H.D. Tolsma.

24 ABRvS 27 november 2013, ECLI:NL:RVS:2013:2165, AB2014/60, m.nt. H.D. Tolsma.

25 R.J.N. Schlössels & S.E. Zijlstra, *Bestuursrecht in de sociale rechtsstaat, band 1*, Deventer: Wolters Kluwer 2017, p. 143.

kon zich niet van de medebewoners van de gemeente onderscheiden omdat ze bij hem al eens langs waren geweest. Dit trof hem niet in het bijzonder en er was geen persoonlijk belang aan te merken.²⁶ Als het gaat om het vaststellen of een belang persoonlijk is, wordt in de rechtspraak gebruik gemaakt van hulpcriteria. Het is binnen dit kader dat het criterium 'gevolgen van enige betekenis' is ontwikkeld. Hierbij zal in het volgende hoofdstuk uitgebreider worden stilgestaan.

Tenslotte moet, nadat is vastgesteld dat de degene een belang heeft, worden bekeken wat de belangenpositie in het geding is. Gaat het wel om een *rechtstreeks bij het besluit betrokken belang*? Dit houdt in dat er sprake moet zijn van een causale relatie tussen het besluit en de feitelijke belangen. Dit is heel duidelijk wanneer een besluit van algemene strekking wordt genomen op basis waarvan in de toekomst besluiten volgen die een belang wel zou treffen. Het algemene besluit effectueert dan niet het gevolg, de latere besluiten doen dit.²⁷ Een ander voorbeeld is het overschrijven van een omgevingsvergunning bouwen, de uitvoer van deze vergunning gaat dan alsnog plaatsvinden maar dan door een andere partij. Dit heeft uiteindelijk dan ook geen gevolg voor de belangen van de omwonenden van de bouwlocatie en zijn hun belangen niet rechtstreeks bij het besluit tot overschrijving betrokken.²⁸

1.4 Conclusie

In dit hoofdstuk begon ik met de vraag waarom de eis van het hebben van een belang binnen het bestuursrecht een relevante kwestie is. Allereerst komt uit de wetsgeschiedenis naar voren dat er behoefte was aan eenduidigheid en zekerheid voor wat betreft de toepassing van het belanghebbendebegrip dat daarvoor verschillende betekenissen kende. Vervolgens werd ook duidelijk dat het gebruik van deze eis vooral als doel heeft slagvaardigheid en efficiëntie te bevorderen, of het nu gaat om het stadium van besluitvormen dan wel een eventuele procedure in beroep.

Vervolgens is globaal stil gestaan bij de vereisten die vaststellen of iemand belanghebbende is. Degene in de wettekst kan verwijzen naar zowel natuurlijke personen, bestuursorganen als naar rechtspersonen. De belangen waar degene in kwestie voor opkomt moet voldoen aan diverse vereisten. Het moet namelijk gaan om een eigen belang, die objectief bepaalbaar is, actueel is, persoonlijk is, en welke tenslotte rechtstreeks geraakt wordt.

Om vast te stellen of sprake is van een persoonlijk belang wordt in de jurisprudentie gebruik gemaakt van aanvullende criteria. Het is binnen het kader van deze criteria dat de eis van 'gevolgen van enige betekenis is ontstaan'. In het volgende hoofdstuk zal de ontwikkeling en de betekenis van deze eis verder worden onderzocht.

26 ABRvS 29 augustus 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BX5936, AB 2012/363, m.nt. H.D. Tolsma.

27 R.J.N. Schlössels & S.E. Zijlstra, *Bestuursrecht in de sociale rechtsstaat, band 1*, Deventer: Wolters Kluwer 2017, p. 150.

28 ABRvS 21 december 2011, ECLI:NL:RVS:2011:BU8906, AB 2012/402, m.nt. C.L. Knijff (B&W Bergen).

Hoofdstuk 2 – De ‘gevolgen van enige betekenis’- toets

Om vast te stellen of iemand een persoonlijk belang heeft, wordt bij besluiten met een ruimtelijk karakter gebruik gemaakt van aanvullende hulpcriteria. Het is binnen dit kader dat de eis is ontwikkeld dat er ‘gevolgen van enige betekenis’ moeten zijn. Hiermee lijkt een interessante verschuiving plaatsgevonden te hebben. Van een vrij statistische toepassing van normen naar een beoordeling op basis van daadwerkelijke gevolgen om zo het persoonlijke belang vast te stellen. Maar biedt deze ontwikkeling wel echt een wijziging in interpretatie van het hebben van een persoonlijk belang? En zijn er aanknopingspunten waardoor de toets ‘op gevolgen van enige betekenis’ ook op andere onderwerpen toepasbaar kan zijn? Deze vragen staan in dit hoofdstuk centraal.

Om tot beantwoording van deze vraag te komen, moeten we eerst terug naar de situatie hoe deze was voor deze toets. Hoe werd het persoonlijk belang ingevuld voor deze ontwikkeling? En tegen welke problemen liep men aan die leidden tot het ontstaan van deze toets? Daarbij wordt de ontwikkeling in de jurisprudentie besproken: vanuit zowel het omgevingsrecht als het milieurecht zijn er lijnen in de jurisprudentie die op dit punt samen komen. Uiteraard zal vervolgens worden ingegaan op de uitspraak Mestbassin Mechelen, aanleiding voor dit onderzoek, waarin deze toets is geformuleerd. Wat voor regel formuleert de Afdeling bestuursrechtspraak nu eigenlijk in deze uitspraak? En wat zijn dan de precieze maatstaven die de toets stelt? Daarna zal op basis van jurisprudentie ná Mestbassin Mechelen worden nagegaan hoe de toets in de praktijk wordt toegepast. En wat valt in de rechtspraak op te merken? Op basis van deze informatie wordt afgesloten met een conclusie waarin de centrale vraag wordt beantwoord en zullen de mogelijke maatstaven worden geformuleerd die in volgende hoofdstukken worden toegepast.

2.1 Persoonlijk belang

Wil er sprake zijn van een persoonlijk belang dan moet duidelijk worden wat hetgeen is waardoor de betrokkene in kwestie zich van de massa onderscheidt. Dit wil niet zeggen dat het moet gaan om een belang dat niet hetzelfde kan zijn dan dat van vele anderen maar dat deze er noemenswaardig bovenuit steekt.²⁹ Oftewel, het betrokken belang moet, gelet op de feiten en omstandigheden, specifiek voor hem bijzonder zijn.³⁰

De invulling van het antwoord op de vraag of sprake is van een persoonlijk belang speelt met name bij besluiten die ruimtelijke implicaties hebben, zoals een omgevingsvergunning om te bouwen of een milieu-, maar ook een evenementenvergunning. Hierbij wordt ten eerste gekeken naar de afstand waarop iemand zich bevindt van de locatie

29 A. Klap e.a., *Kernbegrippen van de algemene wet bestuursrecht, bestuursorgaan, besluit en belanghebbende*, Nijmegen: Ars Aequi Libri, 2017, p.39.

30 R.J.N. Schlössels e.a., *Kern van het bestuursrecht*, Den Haag: Boom Juridisch, 2017, p.77.

waar de activiteiten plaats gaan vinden. In het algemeen is het zo dat hoe groter de afstand hoe kleiner de kans dat belanghebbendheid wordt aangenomen.³¹

Naast afstand is zicht een belangrijk criterium ter invulling van de vraag of er ruimtelijke implicaties zijn voor betrokkene. Echter betekent 'zicht op' bijvoorbeeld een stuk bebossing niet meteen dat iemand belanghebbende is bij een besluit om de bomen te kappen. Aan de mate en kwaliteit van het zicht worden ook eisen gesteld. Het moet gaan om relevant zicht. Dus het kappen van één boom die zich niet in een groep bomen onderscheidt, is geen aanleiding om een persoonlijk belang aan te nemen.³² Daarnaast zijn de implicaties voor iemand die vanuit huis zicht heeft op bebossing ook anders dan iemand die daar dagelijks als passant langs wandelt.³³

Duidelijk is dat welke criteria dan ook worden gebruikt om een onderscheidend persoonlijk belang vast te stellen, deze in de daadwerkelijke feitelijke context geplaatst dienen te worden. En dat een afweging van deze factoren ertoe moet leiden dat de gevolgen invloed hebben op de directe leef- en woonomgeving, er moet dus concrete overlast zijn.³⁴ De formulering van het zogenoemde 'Mevrouw Kiki-criterium' leek in eerste instantie een ontwikkeling van een toets waarbij met het aantonen van invloed op de woonomgeving de belanghebbendheid kon worden aangenomen, ondanks dat niet werd voldaan aan het afstand- of zichtcriterium.³⁵ Echter bleek al snel dat dit niet de bedoeling was.³⁶ In het jaarverslag van 2000 geeft de Raad van State zelf aan; 'dat dit criterium niet als aanvulling op de hoofdlijn moet worden beschouwd, maar als een uitzondering daarop die niet licht wordt aanvaard.'³⁷

Van oudsher zijn dus de twee meest voorkomende criteria afstand en zicht. Echter zijn er nog andere effecten van activiteiten denkbaar, zoals geluid en geur (waarbij de afstand gemeten vanaf de voorgenomen activiteit groot kan zijn) maar ook praktische zaken als parkeerhinder. Voor deze gevallen geldt vooral dat per situatie moet worden beoordeeld of de hinder die een betrokkene aangeeft te (gaan) ondervinden, leidt tot een belang waarmee deze zich van anderen onderscheidt.³⁸

31 H.E. Bröring, K.J. de Graaf e.a., *Bestuursrecht 1*, Den Haag: Boom Juridisch, 2019, p.106.

32 A. Klap e.a., *Kernbegrippen van de algemene wet bestuursrecht, bestuursorgaan, besluit en belanghebbende*, Nijmegen: Ars Aequi Libri, 2017, p.42.

33 Van Wijk/Konijnenbelt&Van Male, *Hoofdstukken van Bestuursrecht*, Den Haag: Elsevier, 2002, p.65.

34 R.J.N. Schlössels & S.E. Zijlstra, *Bestuursrecht in de sociale rechtsstaat, band 1*, Deventer: Wolters Kluwer 2017, p 145, Ook wel bekend als het 'Mevrouw Kiki-criterium' uit de uitspraak ABRvS 10 juni 1999, ECLI:NL:RVS:1999:AN6186.

35 ABRvS 26 september 2000, ECLI:NL:RVS:2000:AN6533, AB 2000/478, m.nt. L.J.A. Damen, onder 7.

36 Van Wijk/Konijnenbelt&Van Male, *Hoofdstukken van Bestuursrecht*, Den Haag: Elsevier, 2002, p.65.

37 Raad van State Jaarverslag 2000, p. 82.

38 A. Klap e.a., *Kernbegrippen van de algemene wet bestuursrecht, bestuursorgaan, besluit en belanghebbende*, Nijmegen: Ars Aequi Libri, 2017, p.43.

Interessant om hierbij nog te vermelden is de mogelijkheid die de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (hierna: Wabo) biedt om één vergunning aan te vragen die alles behelst waar het gaat om een (bouw)project. Dat wil zeggen dat het zowel om de kapvergunning voor bebossing kan gaan als de omgevingsvergunning bouwen. Met betrekking tot deze ontwikkeling is wel vast komen staan dat iedere ‘deelvergunning’ een andere kring van belanghebbenden kan hebben. Maar dit houdt ook in dat iedere vergunning een eigen toetsingskader heeft op basis waarvan belanghebbendheid moet worden beoordeeld.³⁹ En dat met betrekking tot de vaststelling van deze kring de jurisprudentie blijft gelden zoals deze voorheen gold.⁴⁰

Wat deze lijn in ontwikkelingen al duidelijk maakt is dat niet altijd enkel de meetbare normen zonder aanvulling kunnen worden toegepast om een persoonlijk belang aan te tonen. Al woont iemand in een bepaalde straal, betekent dit niet meer per definitie dat deze belanghebbende is. De kern blijft dat sprake moet zijn van ruimtelijke implicaties, wat daarbij noodzakelijk is om aan te tonen is dat er een directe invloed is op de woon- en leefomgeving.⁴¹ Een ontwikkeling die de voorbode lijkt van de gevolgen van enige betekenis toets. Lastig blijft te definiëren wat dit precies inhoudt en hoe dit dient ingevuld te worden. Hierin is zichtbaar dat dit sterk afhankelijk is van de specifieke casus. In de jurisprudentie zijn zowel binnen het omgevingsrecht als het milieurecht verschillende aanpakken gevolgd. Deze lijnen worden hieronder besproken en beschouwd.

2.2 Ontstaan ‘gevolgen van enige betekenis’-toets

Zoals aangegeven zijn er meerdere lijnen in de jurisprudentie te onderscheiden. Allereerst is er binnen het milieurecht de laatste jaren een duidelijke verschuiving van interpretatie zichtbaar. Voorheen was het vrij snel duidelijk dat op het moment dat iemand gevolgen kon ondervinden van een voorgenomen activiteit of project, deze als belanghebbende werd aangemerkt.⁴² Dit expliciete standpunt wordt duidelijk in een zaak uit 2012 waarbij omwonenden een bezwaar indienden tegen de verlening van een milieuvergunning voor een veehouder met een mestvergistingsinstallatie. Hierin gaf de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: de Afdeling bestuursrechtspraak) aan dat om aangemerkt te worden als belanghebbende het voldoende was voor de omwonenden dat ze binnen een bepaalde straal woonden van de veehouderij. Het feit dat ze (milieu)gevolgen konden ondervinden was bepalend. Het criterium was niet, zoals het college van de gemeente Coevorden aanvoerde, dat *deze milieugevolgen niet noemenswaardig of niet noemenswaardig merkbaar zijn*.⁴³ Er was dus een duidelijk standpunt dat de mate van de

39 ABRvS 9 maart 2011, ECLI:NL:RVS:2011:BP7155, AB 2011/130, m.nt. A.B. Blomberg en M.A. Grapperhaus, r.o. 2.4.2 Verder toegelicht in de noot onder 5.

40 H.E. Bröring, K.J. de Graaf e.a., *Bestuursrecht 1*, Den Haag: Boom Juridisch, 2019, p.107.

41 H.D. Tolsma, ‘De belanghebbende: koerswijzigingen belicht’, *JB Plus*, 2017, 1, p.28.

42 ABRvS 16 maart 2016, ECLI:NL:RVS:2016:737, AB 2016/256, m.nt H. Tolsma, onder 1.

43 ABRvS, 12 september 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BX7107, r.o. 2.2.

gevolgen geen rol speelden. Een ingangsvoorwaarde die weinig doet om een groep potentieel belanghebbende in te perken.

Echter ontwikkelde zich toch wel een lijn in de jurisprudentie waarbinnen een specifieke belangenafweging binnen in de casussen noodzakelijk werd geacht. Dit ging om gevallen waar activiteiten hinder van enige betekenis ten gevolge konden hebben.⁴⁴

Deze duidelijke andere visie is zichtbaar in een zaak uit 2014 omtrent een evenementenvergunning. Het betrof een omwonende die tegen het college B&W van Schijndel een bezwaar indiende omdat ze overlast van het vergunde festival zou ondervinden. Omdat ze, bij de juiste windrichting, geluid kon horen van Paaspop, werd bepaald dat ze wel een persoonlijk belang had. Echter werd hierop aangevuld dat vast moest komen te staan dat *ze naar objectieve maatstaven gemeten, als gevolg van het popfestival hinder van enige betekenis ondervindt*.⁴⁵ Hier werd dus duidelijk dat de betrokkene wel geluiden kon horen en dus een persoonlijk belang had. Invulling van de vraag of betrokkene belanghebbende is gebeurde dus vooral op basis van een afstandscriterium. Deze benadering wordt ook wel in twijfel getrokken. Hoe ruim moet deze norm worden om een effectieve rechtsbescherming te bieden maar toch te filteren in de grote massa potentieel belanghebbenden? In deze zaak werd de nauwe link tussen de verschillende eisen aan belanghebbendheid benadrukt. De afstand in combinatie met de objectieve bepaalbaarheid vormde de cruciale afweging om te bepalen of er een persoonlijk belang was.⁴⁶

Bij een bezwaar tegen de verlening van een omgevingsvergunning werd twee maanden later deze link nogmaals benadrukt. De appellant woonde buiten de grenzen van het plangebied. Op basis van eerdere metingen met een geurpanel was te berekenen dat overlast niet waarschijnlijk was. Appellant was niet-ontvankelijk omdat hij niet aannemelijk had gemaakt dat hij, naar objectieve maatstaven gemeten, als gevolg van het plan hinder van enige betekenis ondervindt en daardoor geen voldoende persoonlijk belang had.⁴⁷

Deze beide zaken laten een voorzichtige verschuiving zien in de waarde die wordt gehecht aan de mate van de gevolgen. Een snelle interpretatie van deze formulering zou kunnen zijn dat het belanghebbendebegrip hierdoor wordt verruimd. Het is immers niet meer nodig om aan een bepaald afstandscriterium te voldoen. Dit zou de groep mogelijke bezwaarmakers of appellanten groter maken, maar door de link die er meteen wordt gelegd met de objectieve bepaalbaarheid van de gevolgen vormt het juist een verdere uitfiltering, ook van de groep mensen die zich binnen de gestelde afstand bevinden.

Deze zaken uit 2014 betroffen een evenementen- en omgevingsvergunning, maar deze uitleg van het begrip werd door de Afdeling bestuursrechtspraak in 2016 ook toegepast op een omgevingsvergunning milieu. In deze uitspraak koos ze expliciet voor een eenduidige

44 H.D. Tolsma, 'De belanghebbende: koerswijzigingen belicht', *JB Plus*, 2017, 1, p.28.

45 ABRvS 22 oktober 2014, ECLI:NL:RVS:2014:3812, AB 2015/32, m.nt. H.D. Tolsma, r.o. 1.3.

46 ABRvS 22 oktober 2014, ECLI:NL:RVS:2014:3812, AB 2015/32, m.nt. H.D. Tolsma, onder 2.

47 ABRvS, 10 december 2014, ECLI:NL:RVS:2014:4434, r.o. 2.1.

toepassing in vergelijkbare situaties voor het bepalen van belanghebbendheid.⁴⁸ Hiermee grijpt de Afdeling bestuursrechtspraak ook terug naar een van de doelen van de Awb; eenduidige uitleg van het begrip belanghebbende, meer in het bijzonder persoonlijk belang, binnen het bestuursrecht.⁴⁹ De Afdeling bestuursrechtspraak komt in deze uitspraak ook expliciet terug op de bovengenoemde uitspraak uit 2012 over de mestvergistingsinstallatie, door de mate van gevolgen wel relevant te maken.⁵⁰ Deze zaak, ook wel de Walibi-zaak genoemd, betrof een omgevingsvergunning milieu voor een inrichting die bestond uit een attractiepark, een evenemententerrein en een vakantiepark. Appellant bevond zich op 5 km afstand en de hinder hield in dat mogelijk lage tonen hoorbaar kunnen zijn. De enkele aanwezigheid van de mogelijkheid van deze hinder en niet het daadwerkelijk aantonen hiervan werd door de Afdeling bestuursrechtspraak als onvoldoende gezien om een persoonlijk belang aan te nemen. Om de gestelde te ondervinden hinder te duiden als hinder van enige betekenis, moet deze worden gemeten naar objectieve maatstaven. Hieruit kan ook worden geconcludeerd dat het aan de appellant is om het daadwerkelijk belang aannemelijk te maken. En hoewel er voor het bestuursrecht geen formele bewijsregels gelden, valt hier wel een parallel te zien met de regel binnen het burgerlijk recht dat degene die stelt ook dient te bewijzen.⁵¹

Deze verschuiving en de formulering van de eis dat er ‘hinder van enige betekenis’ moet zijn roept ook weer aanvullende vragen op. Hoe wordt gemeten wanneer er hinder van enige betekenis is? En wat is er nodig om dit aannemelijk te maken? ⁵²

In 2017 wordt in de Mestbassin Mechelen uitspraak deze formulering nogmaals bevestigd en poogt de Afdeling bestuursrechtspraak deze te verduidelijken.⁵³ In deze zaak stond de vraag centraal of de appellanten belanghebbenden waren aangezien zij op een afstand van meer dan 250 meter van het mestbassin woonden. De Afdeling bestuursrechtspraak herhaalde de lezing dat iemand gevolgen van enige betekenis dient te ondervinden maar scherpte deze formulering nog verder aan door te stellen dat wanneer sprake is van genormeerde milieugevolgen, *deze niet bepalend is voor de vraag of de betrokkene belanghebbende is bij het besluit*.⁵⁴ Dit ziet uiteraard enkel op de beoordeling van de ontvankelijkheid. Het is niet zo dat de norm volledig terzijde wordt geschoven. Wanneer de beoordeling van de inhoudelijke beroepsgrond hiertoe aanleiding geeft, wordt de norm bij de inhoudelijk behandeling van de zaak erbij betrokken.⁵⁵

Wat is nu de redenering die de Afdeling bestuursrechtspraak heeft toepast in deze uitspraak? Allereerst bevestigt de Afdeling bestuursrechtspraak de bestaande regel dat als

48 ABRvS 16 maart 2016, ECLI:NL:RVS:2016:737, AB 2016/256, m.nt. H.D. Tolsma, r.o. 18.2

49 Memorie van Toelichting, *Kamerstukken II*, 1988/1989, 21 221, nr. 3, p. 4.

50 ABRvS 16 maart 2016, ECLI:NL:RVS:2016:737, AB 2016/256, m.nt. H.D. Tolsma, r.o. 18.2.

51 Volgens art. 150 Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering.

52 ABRvS 16 maart 2016, ECLI:NL:RVS:2016:737, AB 2016/256, m.nt. H.D. Tolsma, onder 4.

53 ABRvS 23 augustus 2017, ECLI:NL:RVS:2017:2271, AB 2017/348, m.nt. H.D. Tolsma.

54 ABRvS 23 augustus 2017, ECLI:NL:RVS:2017:2271, AB 2017/348, m.nt. H.D. Tolsma, r.o. 3.2.

55 ABRvS 23 augustus 2017, ECLI:NL:RVS:2017:2271, AB 2017/348, m.nt. H.D. Tolsma, r.o. 3.2.

betrokkene feitelijke gevolgen ondervindt deze ook in beginsel een voldoende persoonlijk belang heeft, maar vult dit aan door het criterium van ‘gevolgen van enige betekenis’ als correctie op dit uitgangspunt te bestempelen.⁵⁶ Kortom, de wens om de groep potentieel belanghebbenden verder uit te filteren wordt duidelijk. Wat over moet blijven is de groep mensen waarbij de implicaties van het besluit niet gering zijn voor de woon-, leef- of bedrijfssituatie. Wat betreft de invulling van de vraag wanneer hier nu sprake van is, worden twee zaken duidelijk. Ten eerste wordt voor het definiëren van de ‘geb-toets’ acht geslagen op diverse genoemde factoren en hierbij komen de oude bekende factoren als onder andere afstand, zicht en planologische uitstraling weer terug.⁵⁷ Het lijkt hierdoor enigszins een cirkelredenering te worden. Om aan te geven dat er een belang is moet men zich bijvoorbeeld in een bepaalde straal bevinden maar tegelijkertijd wordt de vraag of iets gevolgen van enige betekenis kan hebben door dezelfde afstand bepaald. Wel worden deze factoren ook aangevuld met een afweging van de aard, intensiteit en de frequentie dat de activiteit zich voordoet.⁵⁸ Ten tweede wordt duidelijk dat de kring van belanghebbende geen vaststaande groep is. Deze kring kan verschillen naar gelang de aard van het besluit, iets wat van belang is als het gaat om omvangrijke projecten waar meerdere type vergunningen voor benodigd zijn. Denk hierbij aan de eerder genoemde mogelijkheid van deelvergunningen.

Door deze toets wordt bij de ontvankelijkheidsvraag weer een filter toegepast. Niet iedereen die mogelijk gevolgen kan ondervinden van het besluit kan bezwaar aantekenen of beroep instellen, maar enkel de personen die gevolgen van enige betekenis ondervinden. Dit sluit dan weer aan bij het feit dat er een procesbelang moet zijn: er moet daadwerkelijk iets te ‘halen’ vallen.⁵⁹

Typerend voor deze uitspraken is dat ze allen te maken hebben met vergunningen binnen het omgevingsrecht. Door deze eenduidige uitleg van het belanghebbendebegrip wordt de omvang van een groep mogelijke belanghebbende toch weer verder begrensd. Dit is waar de centrale vraag in dit onderzoek ook uit voortvloeit; is het mogelijk deze toets toe te passen binnen andere disciplines van het bestuursrecht of in een net andere context?

2.3 Jurisprudentie na mestbassin Mechelen

De ontwikkeling van het criterium ‘gevolgen van enige betekenis’ heeft na de mestbassin-uitspraak niet stilgestaan. Ook voor de toepassing van dit criterium blijkt toch een verdere toelichting wenselijk. Om te kijken hoe de toepassing van dit criterium in de praktijk uitpakt, heb ik de jurisprudentie van na deze uitspraak bekeken. In de database van rechtspraak.nl heb ik de zaken bekeken waarin deze formulering voorkomt, dit zijn zo’n 300 zaken. In deze zaken heb ik gekeken of er op bepaalde vlakken een lijn in de redenering is te ontdekken en of er mogelijk bepaalde thema’s zijn waarvoor nu een vuistregel is ontwikkeld. Ik bespreek mijn

56 ABRvS 23 augustus 2017, ECLI:NL:RVS:2017:2271, AB 2017/348, m.nt. H.D. Tolsma, r.o. 3.2.

57 ABRvS 23 augustus 2017, ECLI:NL:RVS:2017:2271, AB 2017/348, m.nt. H.D. Tolsma, r.o. 3.2.

58 ABRvS 23 augustus 2017, ECLI:NL:RVS:2017:2271, AB 2017/348, m.nt. H.D. Tolsma, onder 2.

59 B.W.N. de Waard, *Leerstukken van bestuursprocesrecht*, Deventer: Wolters Kluwer, 2015, p.63.

bevindingen hieronder. De volgende vragen staan daarbij centraal: Wat houdt deze toets in de praktijk in? Wat voor conclusies kan men trekken, oftewel zijn er vaste regels ontstaan? Zijn er nog kritische oogpunten?

2.3.1 Omstandigheden van het geval

Een terugkerend punt in diverse zaken lijkt toch dat de invulling van het criterium sterk casuïstisch is. In principe is dit ook logisch te verklaren. Of een beslissing van een bestuursorgaan gevolgen van enige betekenis heeft, hangt af van de aard van het geval en de gevolgen voor de situatie van de potentieel belanghebbende. Deze benadering zorgt er wel voor dat alle factoren worden meegewogen in deze vaststelling. Een voorbeeld waarbij duidelijk wordt dat alle factoren ter overweging dienen, gaat over de bouw van een appartementencomplex. Vast werd gesteld dat er mogelijk gevolgen zouden zijn, maar dat deze in een stedelijke omgeving normaal en dus te verwachten waren.⁶⁰ Dit lijkt erop te duiden dat de afweging (mogelijk) anders had uitgepakt in een landelijke omgeving. Een ander voorbeeld betreft een zaak over de plaatsing van reclamemasten. Op basis van afstand zou er geen sprake zijn van reden tot aannemen van een belang. Echter bleek dat vanwege de hoogte en grootte de zichtbaarheid vanaf de snelweg ervoor zorgde dat beiden tegelijk zichtbaar zouden zijn, wat dus wel degelijk gevolgen van enige betekenis opleverde.⁶¹ Wederom een situatie waarin een factor als een kleinere mast, de gehele conclusie wat betreft het belang zou kunnen veranderen.

Maar deze casuïstische benadering maakt dat het lastig is om aan de hand van de jurisprudentie de conclusie te trekken dat er algemene regels zijn ontstaan. Dit brengt wel duidelijk naar voren dat de toepassing is zoals de Afdeling bestuursrechtspraak deze bedoelde. De diverse factoren worden toegepast en deze waar nodig in onderlinge samenhang gezien.⁶² Hierdoor ontstaat er steeds een afweging per casus om te bepalen of er gevolgen van enige betekenis zijn. Er zijn slechts enkele vuistregels of formules die worden toegepast om de omvang van de gevolgen vast te stellen. Schlössels is in zijn beschouwing van de jurisprudentie zeker ook kritisch over deze ontwikkeling en spreekt zelfs van een 'criteria-potpourri' en 'gezichtspuntencatalogus'.⁶³

2.3.2 Windturbines

Een terugkerend onderwerp binnen de jurisprudentie is de plaatsing van windturbines. Met betrekking tot dit onderwerp is een formule ontwikkeld om vast te stellen of er gevolgen van betekenis zijn.⁶⁴

60 ABRvS 27 februari 2019, ECLI:NL:RVS:2019:608, r.o. 6.2.

61 ABRvS 11 juli 2018, ECLI:NL:RVS:2018:2346, r.o. 2.3.

62 ABRvS 23 augustus 2017, ECLI:NL:RVS:2017:2271, AB 2017/348, m.nt. H.D. Tolsma, r.o. 3.2.

63 R.J.N. Schlössels, 'nr. 2 Belanghebbende', in: R.J.N. Schlössels, J.A.F. Peters e.a., *JB Select 2019*, Den Haag: Sdu Uitgevers, 2019, p.42.

64 ABRvS 2 mei 2018, ECLI:NL:RVS:2018:1436, m.nt. A.G.A. Nijmeijer.

Vanwege de gewenste energietransitie is de Structuurvisie Windenergie op Land opgesteld om diverse windprojecten op te starten.⁶⁵ De plekken waar deze windturbines komen te staan zijn geregeld onderwerp van discussie. Op veel vlakken kan een turbine invloed op de leefomgeving hebben (onder andere hoogte, geluid en slagschaduw). Uiteindelijk is de Afdeling bestuursrechtspraak op 21 februari 2018 in de uitspraak Windpark De Drentse Monden en Oostermoer gekomen tot een vuistregel. Een appellant moet zich in een zone van tien maal de tiphoogte bevinden om belanghebbende te zijn. Dit wordt gemeten vanaf de voet van de turbine.⁶⁶ De Afdeling gaat ervan uit dat op een grotere afstand 'in beginsel geen andere gevolgen van enige betekenis zijn te verwachten.'⁶⁷ Deze regel is inmiddels in meerdere uitspraken herhaald en bevestigd.⁶⁸ Er is zelf expliciet beroep gedaan op onjuistheid van bovengenoemde aanname. In de beroepszaak tegen de uitbreiding van Windpark Delfzijl werd dit aangehaald en dat deze turbines tezamen ernstige structurele, cumulatieve hinder zouden veroorzaken.⁶⁹ Echter zag de Afdeling bestuursrechtspraak hierin 'geen aanleiding om af te wijken' van de vastgestelde formule.⁷⁰ Uiteindelijk kan de conclusie worden getrokken dat deze formule wederom een afstandscriterium is op basis waarvan het persoonlijke belang wordt vastgesteld.

Voor de rechtszekerheid is de ontwikkeling van dit criterium een positief punt. Zodra iemand zich meldt als potentieel belanghebbende kan dit met een simpele berekening worden afgedaan.⁷¹ Maar hierbij passen wel wat kanttekeningen. Bijvoorbeeld de hierboven genoemde afweging van diverse gezichtspunten in onderlinge samenhang; enkel toepassen van deze formule gaat voorbij aan de ruimtelijke uitstraling. Zo zal in een gebied waar ver open zicht is het er totaal anders uitzien als in een bebouwde omgeving en is de vraag vooral of de gevolgen dan ook gelijk zijn.⁷² In de annotatie van deze zaak wordt daarnaast ook nog terecht aangedragen dat er ook indirecte effecten mogelijk zijn, zoals de waardedaling van een woning, ongeacht of deze buiten de straal van 10 maal de tiphoogte staat.⁷³ Kortom, ondanks dat er een vuistregel is geformuleerd, is het wenselijk dat deze niet te strikt wordt toegepast. Schlössels geeft in zijn beschouwing hier een mooie duiding aan, de benadering biedt duidelijkheid maar biedt ruimte voor bijzondere gevallen. Als aan de afstand formule is voldaan, is er een 'bewijsvermoeden' maar dient dit verder te worden uitgewerkt. Het gebruik van deze combinatie biedt mogelijkheden.⁷⁴

65 ABRvS 21 februari 2018, ECLI:NL:RVS:2018, r.o. 1.

66 ABRvS 21 februari 2018, ECLI:NL:RVS:2018, r.o. 7.

67 ABRvS 21 februari 2018, ECLI:NL:RVS:2018, r.o. 7.

68 Zie bijvoorbeeld ABRvS 25 april 2018, ECLI:NL:RVS:2018:1398 en ABRvS 19 juni 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1947.

69 ABRvS 19 december 2018, ECLI:NL:RVS:2018:4180, r.o. 8.

70 ABRvS 19 december 2018, ECLI:NL:RVS:2018:4180, r.o. 8.

71 ABRvS 21 februari 2018, ECLI:NL:RVS:2018:616, *AB 2018/364*, m.nt. D. Sietses en H.D. Tolsma, onder 2.

72 ABRvS 21 februari 2018, ECLI:NL:RVS:2018:616, *AB 2018/364*, m.nt. D. Sietses en H.D. Tolsma, onder 2.

73 ABRvS 21 februari 2018, ECLI:NL:RVS:2018:616, *AB 2018/364*, m.nt. D. Sietses en H.D. Tolsma, onder 2.

74 R.J.N. Schlössels, 'nr. 2 Belanghebbende', in: R.J.N. Schlössels, J.A.F. Peters e.a., *JB Select 2019*, Den Haag: Sdu Uitgevers, 2019, p.49.

2.3.3 Aantonen van gevolgen

Belangrijke vragen die gesteld moeten worden zijn: bij wie ligt de verantwoordelijkheid om de gevolgen aan te tonen en hoe moet dit aantonen vorm krijgen? Wanneer het gaat om beslissingen binnen het omgevingsrecht is het aan het bestuursorgaan vast te stellen op basis van de feitelijke situatie (en eventueel aanvullend onderzoek) wie de kring van belanghebbende kunnen zijn.⁷⁵ Dit hoeft de betrokken rechtszoekende dus niet zelf aan te tonen, enkel wanneer dit dus onderwerp van discussie is. Uiteraard is de laatstgenoemde categorie nu de groep mensen die zich tot de rechter moet wenden om aan te tonen dat ze wel degelijk tot de kring van belanghebbenden behoren. Maar allereerst ligt de verantwoordelijkheid aan de zijde van het bestuursorgaan om tot een weloverwogen beslissing te komen tijdens de besluitvormingsprocedure.

Het aantonen van de gevolgen laat twee dingen zien. Aan de ene kant is te zien dat simpele factoren als zicht en afstand (als hierboven omschreven) weer gebruikt worden om invulling aan de afweging persoonlijk belang of niet, te geven. Maar daarbij lijkt het niet nodig om onomstotelijk vast te stellen dat er gevolgen van enige betekenis zijn. De Afdeling bestuursrechtspraak gebruikt in diverse uitspraken formuleringen zoals *'het is niet uitgesloten'* en dat er *'geen gevolgen van enige betekenis zijn'*.⁷⁶ Kortom, een volledige bevestiging van de precieze omvang van de gevolgen is in de ontvankelijkheidsfase niet noodzakelijk. De echte afweging volgt uiteraard in de inhoudelijke behandeling van de procedure.

Dit is een belangrijk punt om in het achterhoofd te houden wanneer men kijkt naar de andere tendens binnen de jurisprudentie als het gaat om het aantonen van de gevolgen van enige betekenis. De praktijk wijst namelijk uit dat appellanten ver gaan om hun belang aan te tonen, doordat gebruik wordt gemaakt van experts en uitgebreide onderzoeken worden ingesteld. Dit is bijvoorbeeld terug te vinden in de zaak met betrekking tot de omgevingsvergunning voor het bouwen van een mestscheidingsinstallatie. Hierin werden een luchtkwaliteits- en geuronderzoek uitgevoerd.⁷⁷ Een ander voorbeeld betreft een omgevingsvergunning waar diverse omwonenden van een terrein waarop een festival plaatsvond geluidsmetingen uit liet voeren om aan te tonen dat wel degelijk geluidhinder meetbaar was.⁷⁸ Dit is een ontwikkeling die op kritische oogpunten kan rekenen.⁷⁹ Wanneer deze tendens zich verder zou ontwikkelen, brengt het een zeker risico met zich mee dat er een drempel ontstaat, de inzet van deze experts brengt kosten met zich mee, iets wat de laagdrempelige toegang tot de bestuursrechter in de weg zou kunnen staan. Dit is iets waar men wel waakzaam voor moet zijn. Zeker gezien het feit dat het in deze fase vooral gaat om ontvankelijkheid en niet al

75 Zie bijvoorbeeld ABRvS 26 juni 2016, ECLI:NL:RVS:2019:2016, r.o. 2.2.

76 Voorbeelden hiervan ABRvS 4 oktober, 2017, ECLI:NL:RVS:2017:2654, r.o. 4.2, ABRvS 15 augustus 2018, ECLI:NL:RVS:2018:2728, r.o. 2.3 en ABRvS 4 december 2019, ECLI:NL:RVS:2019:4079, r.o. 2.3.

77 ABRvS 29 november 2017, ECLI:NL:RVS:2017:3247, r.o. 4.4.

78 ABRvS 27 december 2018, ECLI:NL:RVS:2018:4279, r.o. 2.3.

79 Zie bijvoorbeeld H.D. Tolsma, 'De belanghebbende: koerswijzigingen belicht', *JB Plus*, 2017, 1, p. 31 en J.T. van Angeren, '56| Het belanghebbendebegrip vanuit de advocaat' in: B. Marseille e.d. (red), *25 jaar Awb. In eenheid en verscheidenheid*, Deventer: Wolters-Kluwer 2019, p. 605.

vooruit moet worden gelopen op de inhoudelijk afweging van de zaak.⁸⁰ Maar de Afdeling bestuursrechtspraak heeft zelf hierover aangegeven dat de afweging of sprake is van een belanghebbende autonoom moet worden beantwoord en dus los staat van de inhoudelijke afweging over de vergunde activiteit.⁸¹

Concluderend kan worden gesteld dat de uiteindelijke toepassing van de geb-toets zorgt voor een zeer nauwkeurige afweging aan de hand van de feiten en omstandigheden per geval. Het biedt ruimte voor maatwerk. Maar voor de daadwerkelijke invulling wordt toch veelal weer teruggegrepen op de al bestaande normen als afstand, zicht, metingen voor andere hinder en de (ruimtelijke) impact/uitstraling van de activiteit of het project. Er schuilt een gevaar in deze invulling dat men zich teveel gaat focussen op experts en bij de afweging over ontvankelijkheid te veel een focus op de inhoudelijke afweging komt.

2.4 Conclusie

Het eerste doel van dit hoofdstuk is om te begrijpen waar de Mestbassin Mechelen uitspraak een oplossing voor probeert te bieden. Niet iedereen kan zomaar belanghebbende zijn bij een besluit. Er moeten worden uitgefilterd wie een persoonlijk belang heeft. Pas op het moment dat er sprake is van een persoonlijk belang kan iemand zich als belanghebbende in een procedure melden. De vaststelling van een belang gebeurde vooral op basis van afstand en zicht, maar ook andere hinder die zintuigelijk waarneembaar is, mits deze objectief vast te stellen is. Dit alles moet wel leiden tot directe effecten op de woon- en leefomgeving van de betrokkene.

Vervolgens was het doel in kaart te brengen welke ontwikkelingen zich binnen de jurisprudentie voordeden om tot de 'geb-toets' te komen. Er was een duidelijke lijn binnen het milieurecht waar gevolgen wel van belang werden geacht, maar de mate van de gevolgen niet relevant waren. Echter was er een ander lijn zichtbaar waarbij deze specifieke belangenafweging binnen in de casussen wel noodzakelijk werd geacht. Dit ging om gevallen waar activiteiten 'hinder van enige betekenis' ten gevolge konden hebben. Uiteindelijk was de bedoeling in de Walibi-uitspraak te komen tot een eenduidige toepassing binnen het bestuursrecht van het begrip belanghebbende. Hier werd de formule gevolgen van enige betekenis dan ook voor het eerst toegepast. De vele vragen die dit criterium oproept heeft de Afdeling bestuursrechtspraak geprobeerd te verduidelijken in de Mestbassin Mechelen zaak. De vuistregel blijft dat wanneer men feitelijke gevolgen ondervindt ze belanghebbende zijn. De geb-toets is hierop een correctie, waarbij de invulling veelal gebeurd aan de hand van diverse factoren waarin zaken als zicht en afstand toch weer een belangrijke rol spelen. Vraag blijft dus of deze toets echt iets nieuws biedt.

80 H. Tolsma, '12 | Belanghebbendebegrip: de jurisprudentie' in: B. Marseille e.d. (red), *25 jaar Awb. In eenheid en verscheidenheid*, Deventer: Wolters-Kluwer 2019, p. 126 en T. Barkhuysen en W. ten Ouden, *NJB*, 'Kronieken van het algemeen bestuursrecht', 13-4-2018, afl 15, p 1005.

81 R. J.N. Schlössels, 'nr. 2 Belanghebbende', in: R.J.N. Schlössels, J.A.F. Peters e.a., *JB Select 2019*, Den Haag: Sdu Uitgevers, 2019, p.43.

Om deze vraag te beantwoorden heb ik gekeken naar de jurisprudentie volgend op de Mestbassin Mechelen uitspraak. Hierin is duidelijk te zien dat de toets leidt tot een sterk casuïstische benadering van zaken. De diverse factoren vormen een 'pick and mix' op basis waarvan de afweging moet volgen. Het komt een volledige afweging van factoren ten goede maar biedt weinig rechtszekerheid. In deze afweging van vooraf gedefinieerde factoren in onderlinge samenhang zie ik wel mogelijkheden voor een ruimere toepassing van de toets op andere gebieden.

De jurisprudentielijn met betrekking tot windturbines biedt daar een verdere verfijning op. Binnen deze lijn bestaat de formule om te berekenen (wederom een afstandscriterium) of iemand gevolgen zouden kunnen ondervinden. Deze vrij starre benadering wordt bekritiseerd. Invulling van de formule wordt gezien als een bewijsvermoeden op basis waarvan verder wordt gekeken. Er is dus duidelijkheid maar er blijft ruimte bestaan voor bijzondere gevallen.

Het blijft in dit geval gaan om de ontvankelijkheidsvraag en vereist nog geen volledige inhoudelijke belangenafweging, iets wat wel op de loer lijkt te liggen als het gaat om het aantonen van het belang door de potentieel belanghebbende. Ondanks dat het niet onomstotelijk hoeft te worden aangetoond is er een trend gaande waarbij appellanten ver gaan om hun belang aan te tonen en experts inschakelen. Terwijl de afweging of er sprake is van een belanghebbende autonoom moet worden beantwoord en dus los staat van de inhoudelijke beoordeling van de bestaande normen.

Kortom, het blijft een vraag of dat de geb-toets echt iets nieuws brengt. Wel is duidelijk dat hierdoor een focus ligt om diverse factoren en hun onderlinge samenhang tegen elkaar af te wegen. Maar deze factoren zijn dus vooral de oude bekenden. De eerste stap van deze toets, die mogelijk elders toepasbaar kan zijn, is mijns inziens dat op basis van de bestaande indicatoren wordt vastgesteld of iemand tot een groep belanghebbende *kan* behoren. De tweede stap in de toets is de afweging op basis van gedefinieerde factoren en of daaruit kan worden geconcludeerd dat er *daadwerkelijk* gevolgen van enige betekenis zijn. Wederom een filter op de grote massa. In de volgende hoofdstukken zal ik de mogelijkheden tot toepasbaarheid op andere gebieden onderzoeken.

Hoofdstuk 3 – De concurrent als belanghebbende

Om het rechtstreekse belang van een mogelijk belanghebbende vast te stellen is er een specifieke groep die de aandacht verdient; degenen die op basis van hun concurrentiepositie stellen belanghebbende te zijn. Een groep die categoriaal als belanghebbende wordt aangemerkt zodra ze hun concurrentiepositie kunnen aantonen.⁸² Op deze benadering is echter wat aan te merken. Want heeft een concurrent bij iedere beslissing wel echt per definitie een belang? En is het wenselijk dat ondernemers elkaar op deze wijze dwarsbomen?

In dit hoofdstuk ga ik in op de concurrent als potentieel belanghebbende. Wat zijn de eisen die hiervoor werden en worden gesteld? De rol van concurrent als belanghebbende lijkt met betrekking tot meer typen besluiten aan de orde, wat voor soorten besluiten zijn dit? Wat zijn de ontwikkelingen die in de toepassing van het begrip belanghebbende in het kader van de concurrent hebben plaatsgevonden? Bij de vaststelling van de rechtspositie van deze doelgroep zijn in de jurisprudentie ook hier ontwikkelingen waarneembaar die leiden tot de situatie dat er oog is voor de feitelijke gevolgen: wat zijn de daadwerkelijke gevolgen van een besluit voor de concurrent? Is deze afweging van feiten op specifieke voorwaarden gebaseerd en zijn deze te vergelijken met de ‘gevolgen van enige betekenis’-toets? Bij welke stap in het vaststellen van belanghebbendheid komt deze vraag aan de orde? Met deze informatie als basis zal ik tenslotte ingaan op de centrale vraag in dit hoofdstuk; is het mogelijk tot een eenduidige uitleg van het belanghebbendebegrip te komen, en hiermee kritischer te kijken naar wie gehoord dient te worden, door de feitelijke positie van een concurrent te bepalen aan de hand van de geformuleerde ‘gevolgen van enige betekenis’-toets?

3.1 Wanneer ben je een concurrent?

De vraag of iemand concurrent is, speelt volgens de rechtspraak en literatuur een rol bij het vaststellen of sprake is van een persoonlijk belang. Dit is vaak aan de orde wanneer vergunningen afgegeven worden die uiteindelijk het feitelijke gevolg hebben dat een onderneming zich ergens vestigt of uitbreidt.⁸³ Het gaat in ieder geval om een beslissing die de positie van de potentiële concurrent kan beïnvloeden.⁸⁴

Er moet sprake zijn van twee factoren om te spreken van een concurrent; partijen moeten in hetzelfde verzorgingsgebied en hetzelfde marktsegment opereren.⁸⁵ Dit zijn cumulatieve voorwaarden.⁸⁶ Hieronder bespreek ik beide voorwaarden en de uitdagingen die zij bieden.

82 J. Wieland, *De bescherming van concurrentiebelangen in het bestuursrecht (diss.)* Leiden, <http://hdl.handle.net/1887/58098>, 2017, p. 48.

83 A. Klap e.a., *Kernbegrippen van de algemene wet bestuursrecht, bestuursorgaan, besluit en belanghebbende*, Nijmegen: Ars Aequi Libri, 2017, p.43.

84 H.E. Bröring, K.J. de Graaf e.a., *Bestuursrecht 1*, Den Haag: Boom Juridisch, 2019, p.107.

85 H.E. Bröring, K.J. de Graaf e.a., *Bestuursrecht 1*, Den Haag: Boom Juridisch, 2019, p.108.

86 A. Klap e.a., *Kernbegrippen van de algemene wet bestuursrecht, bestuursorgaan, besluit en belanghebbende*, Nijmegen: Ars Aequi Libri, 2017, p.44.

3.1.1 Verzorgingsgebied

Allereerst dient te worden bekeken of beide ondernemers zich in hetzelfde verzorgingsgebied bevinden. Een criterium wat je eigenlijk ook als een soort afstandseis kunt zien.⁸⁷ Echter speelt wel een grote rol wat de aard van de activiteiten is en waar deze plaatsvinden.⁸⁸ Hierbij geldt dat hoe generaler de activiteit (van de potentiële concurrent) en hoe groter het verzorgingsgebied hoe kleiner de kans is dat iemand als concurrent wordt bestempeld. Veel hangt echter af van de omstandigheden van het geval. Dit wordt duidelijker aan de hand van jurisprudentie. Zo werden supermarkten op 8 km afstand op Schouwen-Duiveland als potentiële concurrenten bestempeld omdat het gaat om een dunbevolkt eiland met een grofmazig systeem van voorzieningen.⁸⁹ Terwijl hier in een dichtbevolkte stad als Amsterdam geen sprake van kan zijn.⁹⁰ Een ander veelbesproken voorbeeld betreft het outletcentrum in Roosendaal dat zich als concurrent opwierp met betrekking tot een plan voor een soortgelijk centrum in Lelystad. Gezien de afstand tussen beide plaatsen, 164 km⁹¹, zou in eerste instantie de aannahme zijn dat ze niet elkaars concurrent kunnen zijn. De aard van het type diensten en producten dat ze bieden, zorgt ervoor dat ze daarmee klanten uit een zeer groot gebied aanspreken. Op basis van deze vaststelling kwam de Afdeling bestuursrechtspraak tot de conclusie dat ze in elkaars vaarwater zitten en elkaars concurrent zijn. Het outletcentrum Roosendaal had daarmee een voldoende persoonlijk belang.⁹²

Dit laat duidelijk zien dat een casuïstische interpretatie van het begrip verzorgingsgebied noodzakelijk is.⁹³ Echter is het vaststellen van het verzorgingsgebied niet onderwerp van veel jurisprudentie waardoor de conclusie valt te trekken dat dit in de praktijk weinig problemen oplevert.⁹⁴

3.1.2 Marktsegment

Naast het verzorgingsgebied is het marktsegment het tweede criterium waaraan moet worden voldaan om te spreken van een concurrent. Wanneer partijen producten of diensten aanbieden die vergelijkbaar zijn, opereren ze in hetzelfde marktsegment.⁹⁵ Dit klinkt als een economische term waaraan een uitgebreid onderzoek aan ten grondslag zou moeten liggen. De invulling hiervan is echter vaak summier en de producten en diensten worden in vrij algemene termen omschreven. Dit is zichtbaar in de standaarduitspraak inzake Dobla beheer,

87 J. Wieland, 'De concurrent in het bestuursrecht: de relevante markt ruim afgebakend', *NTB 2013/17*, p.5 (gedownload artikel).

88 J. Wieland, 'De concurrent als belanghebbende: de ontwikkeling van een correctie', *NTB 2019/25*, p.3 (gedownload artikel).

89 ABRvS 19 april 2017, ECLI:NL:2017:1097, r.o. 4.1.

90 A. Klap e.a., *Kernbegrippen van de algemene wet bestuursrecht, bestuursorgaan, besluit en belanghebbende*, Nijmegen: Ars Aequi Libri, 2017, p.45.

91 Op basis van GoogleMaps, snelste route.

92 ABRvS, 7 maart 2007, ECLI:NL:RvS:2007:BA0085, r.o. 2.3.

93 ABRvS, 7 maart 2007, ECLI:NL:RvS:2007:BA0085, *Gst. 2007/59*, m.nt. A.G.A. van 't Nijmeijer, onder 1.

94 J. Wieland, 'De concurrent in het bestuursrecht: de relevante markt ruim afgebakend', *NTB 2013/17*, p.5 (gedownload artikel).

95 ABRvS 13 april 2011, ECLI:NL:RVS:2011:BQ1072, AB 2011/25, m.nt. J. Dijkgraaf, r.o. 2.2.

waarin expliciet wordt verwezen naar de 'globale omschrijving van de producten', op basis waarvan een afweging wordt gemaakt.⁹⁶ Deze oppervlakkige vergelijking is logisch gezien het feit dat het niet wenselijk is een (te) hoge drempel op te werpen voor de toegang tot de bestuursrechter.⁹⁷

De maatstaf is dat er in ieder geval een overlap is tussen het soort producten en/of diensten dat wordt aangeboden, maar dat een volledige overlap niet is vereist.⁹⁸ Een vaak genoemde uitspraak in dit kader is die van de Mediamarkt die de komst van een fietsexperience center wilde tegenhouden. De beoordeling is dat de focus van de MediaMarkt op het gebied van verkoop van consumentelektronica ligt en dat de verkoop van elektrische fietsen op kleine schaal een ondergeschikt onderdeel van het assortiment is. Hierdoor is de doelgroep en het aanbod van de MediaMarkt toch anders dan die van het fietsexperience center en zijn deze beide partijen dus geen directe concurrenten.⁹⁹

Wederom een criterium waarbij een afweging plaats moet vinden van de specifieke omstandigheden van het geval en geen vaste maatstaven mogelijk zijn.

3.1.3 Hetzelfde verzorgingsgebied en marktsegment; is dat genoeg?

Zoals in de inleiding beschreven, wanneer men kan aantonen dat betrokkene concurrent is, wordt deze categoriaal als belanghebbende geaccepteerd. Dus zodra een ondernemer kan aantonen dat hij binnen hetzelfde marktsegment en verzorgingsgebied opereert, is hij belanghebbende. De daadwerkelijke feitelijke gevolgen werden niet gewogen.¹⁰⁰ Dit is passend binnen de wens om toegang tot de rechter laagdrempelig te willen houden.¹⁰¹ Maar zoals als eerder benoemd, bestaat er ook wens naar efficiëntie en effectiviteit.¹⁰² Dit sijpelt ook door in de jurisprudentie met betrekking tot concurrenten als derde belanghebbenden. Hier lijkt toch ook langzaam aan de wens te bestaan kritisch te zijn en de kwalificatie te baseren op meer dan deze twee gegevens alleen. Zoals Wieland dit ook in zijn noot omschrijft '*De feitelijke gevolgen van een besluit moeten voor een rechtszoekende enige mate van ernst hebben om als belanghebbende te worden aangemerkt.*'¹⁰³ Wat de aanvullende eisen vanuit de jurisprudentie inhouden en hoe dit wordt toegepast bespreek ik in de derde paragraaf.

Naast de jurisprudentie is er in de wettekst van de Awb ook een ontwikkeling die hiervoor toegepast kan worden, namelijk het relativiteitsvereiste uit art. 8:69a Awb. Dit vereiste was

96 J. Wieland, 'De concurrent als belanghebbende: de ontwikkeling van een correctie', *NTB 2019/25*, p.2 (gedownloade artikel)

97 J. Wieland, 'De concurrent als belanghebbende: de ontwikkeling van een correctie', *NTB 2019/25*, p.3 (gedownloade artikel)

98 A. Klap e.a., *Kernbegrippen van de algemene wet bestuursrecht, bestuursorgaan, besluit en belanghebbende*, Nijmegen: Ars Aequi Libri, 2017, p.44.

99 ABRvS 17 juni 2015, ECLI:NL:RVS:2015:1870, r.o. 2.3.

100 J. Wieland, 'De concurrent als belanghebbende: de ontwikkeling van een correctie', *NTB 2019/25*, p.3 (gedownloade artikel)

101 J.T. van Angeren, '56| Het belanghebbendebegrip vanuit de advocaat' in: B. Marseille e.d. (red), *25 jaar Awb. In eenheid en verscheidenheid*, Deventer: Wolters-Kluwer 2019, p. 607.

102 Memorie van Toelichting, *Kamerstukken II*, 1988/1989, 21 221, nr. 3, p.32.

103 ABRvS 20 juni 2018, ECLI:NL:RVS:2018:2001, AB 2018/287, m.nt. J. Wieland, p.7 (gedownload artikel).

al opgenomen in de Crisis- en herstelwet en is in 2013 overgenomen in de Awb.¹⁰⁴ Dit vereiste houdt in dat appellanten geen beroep kunnen doen op bepalingen die niet in het leven zijn geroepen om zijn belangen te beschermen.¹⁰⁵ Kortom, de bepaling waarop iemand zich beroept moet *kennelijk* bedoeld zijn ter bescherming van een eigen belang. Het woord kennelijk is hierbij essentieel want het moet wel echt duidelijk zijn dat het niet zo is, anders zou deze bepaling een te grote drempel voor de rechtsbescherming opwerpen.¹⁰⁶ Een duidelijk voorbeeld wat betreft concurrenten is de casus waarin een supermarkt, ter bescherming van eigen omzet en winst, een beroep doet op luchtkwaliteitswaarden die op de nieuwe locatie van zijn concurrent zouden ontstaan.¹⁰⁷

3.2. Bij wat voor type besluiten speelt dit vraagstuk?

Zoals in het tweede hoofdstuk uitgebreid is besproken, heeft de ontwikkeling van de gebtoets zich met name af in het milieu- en omgevingsrecht afgespeeld. Ook als het gaat om de vraagstukken met betrekking tot concurrentie zie je veel zaken die met het omgevingsrecht te maken hebben. Denk hierbij aan omgevingsvergunningen om te bouwen, wijzigingen van bestemmingsplannen, en exploitatievergunningen. Besluiten die veelal als gevolg hebben dat een concurrent zich ergens feitelijk gaat vestigen.¹⁰⁸ Maar er zijn meerdere type besluiten die veel terugkomen als het gaat om de concurrent en zijn positie. Daar ga ik hier kort op in.

Ten eerste de subsidiebesluiten. Zo'n besluit richt zich uiteraard tot één partij in het bijzonder, maar de gevolgen kunnen ook anderen treffen.¹⁰⁹ Wanneer het gaat om een subsidiebesluit lijkt aanvullend de eis te zijn dat de andere partij daadwerkelijk gevolgen van het betreffende besluit ondervindt. In het geval van twee stichtingen die zwembaden geven waarvan één een subsidie ontving was dit vrij evident, aangezien de partij die subsidie ontving daarmee ruimte had een lager tarief te vragen. Hierdoor was er geen sprake van een gelijk speelveld.¹¹⁰

Een ander type besluit dat de concurrentiepositie kan treffen zijn degene die worden genomen in het kader van een aanbestedingsprocedure. Als een ondernemer zich ook heeft ingeschreven is het vrij duidelijk dat deze een concurrentiebelang heeft en deswege een persoonlijk belang heeft. Echter op het moment dat het een aanbestedingsprocedure betreft en de desbetreffende concurrent zich niet heeft ingeschreven is deze expliciet uitgesloten.¹¹¹ Iets wat ook terug te vinden is in uitspraken met betrekking tot zogenoemde schaarse vergunningen. Hier lijkt het enkel concurrent zijn niet voldoende en wordt al gesproken over

104 Memorie van Toelichting, *Kamerstukken II*, 2009/2010, 32 450, nr. 3, p.19.

105 R.J.N. Schlössels e.a., *Kern van het bestuursrecht*, Den Haag: Boom Juridisch, 2017, p.380.

106 Memorie van Toelichting, *Kamerstukken II*, 2009/2010, 32 450, nr. 3, p.20.

107 Memorie van Toelichting, *Kamerstukken II*, 2009/2010, 32 450, nr. 3, p.18.

108 H.E. Bröring, K.J. de Graaf e.a., *Bestuursrecht 1*, Den Haag: Boom Juridisch, 2019, p.107.

109 R.J.N. Schlössels & S.E. Zijlstra, *Bestuursrecht in de sociale rechtsstaat*, band 1, Deventer: Wolters Kluwer 2017, p.148.

110 ABRv's 27 februari 2019, ECLI:NL:RVS:2019:595, *Gst 2019/78*, m.nt. A. Drahmman, r.o. 6.1 en in noot onder overweging 5.

111 R.J.N. Schlössels & S.E. Zijlstra, *Bestuursrecht in de sociale rechtsstaat*, band 1, Deventer: Wolters Kluwer 2017, p.148.

een extra eis, namelijk dat een partij wel deelgenomen moet hebben aan de gunningsprocedure.¹¹²

Ten slotte zijn verzoeken tot handhaving ook een terugkerend thema als het gaat om concurrenten. In de eerdergenoemde uitspraak met betrekking tot de outletcentra betrof het een verzoek tot handhaving op grond van de Wet Milieubeheer.¹¹³ Meer voorbeelden van diverse verzoeken tot handhaving zullen aan bod komen bij de bespreking van de ‘mini-camping jurisprudentie’ verderop in dit hoofdstuk. Hier blijken dit soort verzoeken een populair middel om elkaar te beconcurreren. Hierdoor ontstaat er over de positie van een concurrent als belanghebbende interessante jurisprudentie.¹¹⁴

Het vraagstuk van vaststellen van een belang van een potentieel belanghebbende, die eigenlijk derde is, speelt in het kader van de concurrent niet enkel bij milieu- en omgevingsvergunningen maar ook bij andere type besluiten een rol.

3.3 Ontwikkeling van een aanvullend criterium

Voorheen werd op grond van de cumulatieve elementen van verzorgingsgebied en marktsegment vastgesteld dat iemand een concurrentiebelang had en daarmee een persoonlijk belang. Hierdoor werd men als snel als belanghebbende aangemerkt, een categorale benadering van het begrip zoals door Wieland omschreven.¹¹⁵ Maar ook binnen de jurisprudentie op dit gebied zijn er ontwikkelingen waarneembaar die laten zien dat de rechter kritischer wordt en meer mee laat wegen bij de beslissing of een partij ontvankelijk is als belanghebbende. Er lijkt op deze wijze een derde criterium in ontwikkeling te zijn.¹¹⁶ Er is oog voor de uiteindelijke gevolgen van een besluit in de beslissing of er wel of geen sprake is van belanghebbendheid. Hieronder ga ik in op een aantal zaken waarin dit speelde.

3.3.1 Omzetverlies

De eerste tekenen dat het zijn van concurrent getoetst aan de tweede cumulatieve criteria niet voldoende is, is al terug te zien in de standaarduitspraak als het gaat om het marktsegment, de zaak van Dobla beheer. In overweging 2.8.1 geeft de Afdeling bestuursrechtspraak (in navolging van de minister) aan dat het gaat om een besluit dat de markt beïnvloedt en dat kennelijk kan leiden tot omzetverlies bij de concurrent.¹¹⁷ Kortom, een weging van de gevolgen van het besluit is hierbij ook aan de orde. Wel is het nog een punt van discussie in hoeverre dit aangetoond dient te worden. De Afdeling

112 Rb. Den Haag 30 april 2019, ECLI:NL:RBDHA:2019:4226, AB 2019/428, m.nt. G.J. Stoeper, r.o.4, en in noot onder overweging 3 en 6.

113 ABRvS, 7 maart 2007, ECLI:NL:RvS:2007:BA0085, Gst. 2007/59, m.nt. A.G.A. van 't Nijmeijer

114 J.P. Heinrich, M.L. Batting & R.W. Velduis, 'Handhaving van bestuursrecht', NTB 2019/8, p.3 (gedownload artikel).

115 J. Wieland, *De bescherming van concurrentiebelangen in het bestuursrecht (diss.)* Leiden, <http://hdl.handle.net/1887/58098>, 2017, p. 48.

116 J. Wieland, 'De concurrent als belanghebbende: de ontwikkeling van een correctie', NTB 2019/25, p.3 (gedownloade artikel)

117 ABRvS 13 april 2011, ECLI:NL:RVS:2011:BQ1072, AB 2011/25, m.nt. J. Dijkgraaf, r.o. 5.2.1.

bestuursrechtspraak lijkt hierin de norm te hanteren dat het niet is uitgesloten dat er omzetverlies zal zijn. In tegenstelling tot de Afdeling bestuursrechtspraak hanteert het College van Beroep voor het bedrijfsleven (hierna: het College) voorwaarde dat het aannemelijk is dat er omzetverlies zal zijn.¹¹⁸ Een interessante tegenstelling, waarbij de laatstgenoemde eis het risico met zich mee brengt dat er een complexe economische analyse plaats moet vinden. Aangezien het aan de partij die stelt belanghebbende concurrent te zijn de taak is om dit ook aan te tonen, wordt hiermee mogelijk een onwenselijke drempel opgeworpen als het gaat om toegang tot een bestuurlijke procedure.¹¹⁹ Een afweging die in het vorige hoofdstuk ook al even aan de orde kwam als het gaat om het aantonen van de gevolgen binnen de geb-toets. Hier blijken dus soortgelijke uitdagingen te liggen.

3.3.2 Rechtstreeks geraakt

Een andere afweging die regelmatig terug lijkt te komen is dat een concurrent wel of niet rechtstreeks geraakt wordt door de gevolgen van het genomen besluit. Dit speelde in 2014 in een zaak voor het College waarbij een subsidie werd toegekend aan een telersvereniging, die inhield dat de aangesloten producenten 50% van de kosten vergoed kregen voor de afvalverwerking door een verwerker die door de telersvereniging werd aangewezen. Een niet aangewezen afvalstoffenverwerker maakte bezwaar tegen deze subsidie, omdat deze hierdoor inkomsten mis zou lopen aangezien producenten nu niet voor hem zouden kiezen. De subsidietoekenning heeft uiteindelijk geen invloed op de keuze van de telersvereniging om een bepaalde verwerker aan te wijzen, omdat de subsidie aan de vereniging wordt toegekend en niet aan de verwerker. Hierdoor kwam het College tot de conclusie dat het belang van de verwerker niet rechtstreeks betrokken is bij het subsidiebesluit.¹²⁰ Een zaak die niet zonder kritiek is. Wieland betoogt namelijk in zijn noot dat er wel degelijk een causaal verband kan worden aangenomen. Daar de kosten voor het verwerken bij een gekozen verwerker 50% lager liggen (doordat de andere 50% zijn gesubsidieerd) is het aannemelijk dat de aangesloten producenten juist voor deze partij zullen kiezen en niet voor appellant.¹²¹

3.3.3 Mini-campings en gevolgen van enige betekenis

Op Walcheren is een heftige concurrentiestrijd gaande tussen diverse mini-campings. Deze strijd speelt zich zelfs ook voor de bestuursrechter af. Op basis van bovengenoemde punten zal ik hier op diverse zaken ingaan die voor de ontwikkelingen voor wat betreft de positie van de concurrent interessant zijn.

118 J. Wieland, 'De concurrent als belanghebbende: de ontwikkeling van een correctie', *NTB 2019/25*, p.4 (gedownloade artikel)

119 J. Wieland, 'De concurrent als belanghebbende: de ontwikkeling van een correctie', *NTB 2019/25*, p.5 (gedownloade artikel)

120 CBB 28 mei 2014, ECLI:NL:CBB:2014:250, *AB 2014/380*, m.nt. J. Wieland, r.o. 4. Bovendien werd in deze zaak besloten dat er geen sprake van concurrentie was omdat een telersvereniging in een ander marktsegment werkzaam is dan een afvalverwerker.

121 CBB 28 mei 2014, ECLI:NL:CBB:2014:250, *AB 2014/380*, m.nt. J. Wieland, p.3 (gedownloade artikel)

Wat is er precies gaande? Er zijn op Walcheren diverse mini-campings die ieder uiteraard zoveel mogelijk bezoekers willen trekken. Onderling leidt dit op basis van verschillende gronden tot procedures om op deze wijze de positie van de concurrent te beïnvloeden.

Het eerste voorbeeld is dat van minicamping 'De Heksenketel' die wordt gehuurd door AGRAforce. AGRAforce heeft de gemeente Veere verzocht handhavend op te treden tegen de bouwwerken op de percelen van andere minicampings. De bouwwerken zouden de andere campings aantrekkelijker maken waardoor de concurrentiepositie wordt beïnvloed. De Afdeling bestuursrechtspraak neemt in deze zaak expliciet de stelling in dat AGRAforce 'uit hoofde van het zijn van concurrent echter niet zonder meer belanghebbende is bij elk besluit dat haar concurrent betreft.'¹²² Er moet een rechtstreeks belang zijn dat wordt getroffen. En of hier sprake van is, moet worden beoordeeld aan de hand van de aard van het te nemen besluit en de gevolgen die de potentieel belanghebbende daarvan ondervindt. In dit geval gaat het om een besluit om niet handhavend op te treden. Zou de gemeente besluiten handhavend op te treden, dan betekent dit niet automatisch dat hierdoor camping 'De Heksenketel' aantrekkelijker wordt en dus meer bezoekers trekt. Deze stelling van AGRAforce is niet voldoende onderbouwd door feiten en omstandigheden.¹²³ Er is niet per definitie een causaal verband tussen het wel of dan niet, handhavend optreden en de populariteit van de minicamping. De conclusie is dan ook dat er geen rechtstreekse gevolgen zijn. Interessant aan deze zaak is dat er dus expliciet afstand wordt gedaan van de categorale benadering van de concurrent. Duidelijk is dat de minicampings onderling met elkaar concurreren. Maar daarnaast wordt de norm gecreëerd dat een afweging op basis van de 'aard en gevolgen van het besluit' moet plaatsvinden. Dit vindt dus aansluiting bij de toets om te kijken naar de gevolgen van enige betekenis.¹²⁴

Een soortgelijke casus is terug te vinden in de zaak van 'De Kaasboerderij', wederom ging het om een handhavingsverzoek richting concurrenten. De Kaasboerderij somde hierbij een dertigtal campings op die het ter plaatse geldende bestemmingsplan zouden overtreden. Ook hier was de Afdeling bestuursrechtspraak kritisch. Het enkel opsommen van diverse partijen zonder concreet te beschrijven waar het verzoek op toe zag was onvoldoende om het besluit te doen nemen. Bovendien was ook hier onvoldoende duidelijk hoe het optreden tegen eventuele overtredingen van de concurrent die concurrentiepositie van De Kaasboerderij zelf zou beïnvloeden.¹²⁵ Wederom bevestiging van het feit dat feitelijke gevolgen een afwegende factor moeten zijn bij het vaststellen van belanghebbendheid.¹²⁶

In november 2018 meldt het eerdergenoemde AGRAforce zich wederom bij de Afdeling bestuursrechtspraak. Het betreft twee verschillende zaken met betrekking tot de tenaamstelling van exploitatievergunningen. Allereerst is het verzoek tot handhaving dat

122 ABRvS 20 juni 2018, ECLI:NL:RVS:2018:2001, AB 2018/287, m.nt. J. Wieland, r.o. 4.4.

123 ABRvS 20 juni 2018, ECLI:NL:RVS:2018:2001, AB 2018/287, m.nt. J. Wieland, r.o. 4.5.

124 ABRvS 20 juni 2018, ECLI:NL:RVS:2018:2001, AB 2018/287, m.nt. J. Wieland, p.7 (gedownload artikel).

125 ABRvS 10 oktober 2018, ECLI:NL:RVS:2018:3292, AB 2018/421, m.nt. J. Wieland, r.o. 3 en 5.

126 ABRvS 10 oktober 2018, ECLI:NL:RVS:2018:3292, AB 2018/421, m.nt. J. Wieland, p5. (gedownload artikel).

door AGRAforce is ingediend afgewezen. Dit verzoek hield in dat ze verzocht handhavend op te treden tegen de illegale exploitatie van diverse minicampings, die de concurrenten van AGRAforce zijn.

De andere casus betrof de wijziging in tenaamstelling van een kampeervergunning van partij A naar partij B, wederom een concurrent van AGRAforce. In beide gevallen kwam de Afdeling bestuursrechtspraak tot de conclusie dat de uiteindelijke uitwerking van de besluiten gevolgen zouden hebben voor de hoeveelheid minicampings. Aangezien sluiting het gevolg zou zijn van handhavend optreden tegen de illegale exploitatie. En wanneer de wijziging van tenaamstelling zou worden afgewezen zou dit ook sluiting betekenen. Partij B was immers inmiddels eigenaar van het perceel waarop de minicamping die op naam van partij A werd geëxploiteerd. Dit zou de feitelijke sluiting van deze camping betekenen. Doordat dus voldaan was aan het rechtstreeksvereiste werd AGRAforce als concurrent ontvankelijk verklaard als belanghebbende.¹²⁷

Het contrast tussen deze laatste twee zaken waar wel sprake was van belanghebbendheid en de eerdere zaken waar dit juist niet het geval is, ligt in de aannemelijkheid van de gevolgen. Op het moment dat het aantal verhuurbare plaatsen wordt beïnvloed door het handhavend optreden heeft dit wel degelijk invloed op de verhuurbaarheid van campingstandplaatsen door AGRAforce en dus de inkomsten van deze minicamping. Hiermee wordt wederom benadrukt dat er merkbare feitelijke gevolgen moeten zijn die de concurrentiepositie beïnvloeden.¹²⁸

3.4 Beschouwing van het aanvullend criterium

Het is inmiddels duidelijk dat er binnen de concurrenten jurisprudentie wel degelijk ruimte en aandacht is voor een aanvullend criterium om belanghebbendheid vast te stellen van een ondernemer.¹²⁹ Maar tegelijkertijd roept dit ook weer de nodige vragen op. Met betrekking tot welk element van het belanghebbende begrip maak je deze afweging? Zijn er nog meer uitdagingen zichtbaar op basis van bovenstaande jurisprudentie?

3.4.1 Waar plaats je deze toets?

Ten eerste is het goed om kritisch te kijken op welk moment deze aanvullende afweging plaatsvindt. Zoals in hoofdstuk 2 is besproken wordt de geb-toets gebruikt om te bepalen of sprake is van een persoonlijk belang. Echter in het geval van de concurrent is dit anders. Op het moment dat een potentieel belanghebbende in hetzelfde marktsegment en verzorgingsgebied opereert staat vast dat sprake is van een persoonlijk belang. De afweging van de gevolgen vindt plaats in het kader van de vraag of de concurrent met betrekking tot

¹²⁷ ABRvS 14 november 2018, ECLI:NL:RVS:2018:3694, AB 2019/170, m.nt. J. Wieland en ABRvS 14 november 2018, ECLI:NL:RVS:2018:3695, AB 2019/171, m.nt. J. Wieland

¹²⁸ ABRvS 14 november 2018, ECLI:NL:RVS:2018:3695, AB 2019/171, m.nt. J. Wieland, p. 7 (gedownload artikel)

¹²⁹ R.J.N. Schlössels, 'nr. 2 Belanghebbende', in: R.J.N. Schlössels, J.A.F. Peters e.a., *JB Select 2019*, Den Haag: Sdu Uitgevers, 2019, p.45.

het besluit er een rechtstreeks betrokken belang bij heeft.¹³⁰ Bovenstaande jurisprudentie laat dit ook steeds zien, duidelijk moet zijn dat het concurrentiebelang ook echt daadwerkelijk wordt getroffen door het te nemen besluit.

3.4.2 Wat voor vorm heeft deze toets?

Wanneer een weging van het karakter van deze toets gemaakt wordt ziet men ook dezelfde uitdagingen terug die voor de geb-toets gelden. Het gaat om een sterk casuïstische benadering, wat invloed heeft op rechtszekerheid aangezien het allesbehalve voorspelbaar is. Doordat de (potentiële) gevolgen afgewogen dienen te worden, zal steeds een nieuwe balans moeten worden opgemaakt. Neem bijvoorbeeld de zaak van AGRAforce en het verzoek tot handhavend optreden tegen de speeltoestellen en andere bouwwerken. Deze is niet geheel zonder kritiek.¹³¹ Het is namelijk heel goed verdedigbaar dat het wel of niet hebben van dit soort toestellen wel degelijk invloed heeft op de aantrekkelijkheid van een camping en dus wel rechtstreekse gevolgen kan hebben voor de hoeveelheid boekingen en dus de omzet. De balans had dus zomaar anders uit kunnen vallen.¹³²

Dit laat meteen de volgende cruciale vraag zien, namelijk wat de maatstaf dient te zijn. Gaat de geldende norm zijn dat het niet is uitgesloten dat er gevolgen zijn of moet een partij dit juist zelf aannemelijk gaan maken? Er zijn aanwijzingen te vinden dat het gaat om het laatste. De bestuursrechter lijkt te verlangen dat de appellant zelf moet concretiseren op wat voor wijze het concurrentiebelang betrokken is bij het bestreden besluit.¹³³ Maar bij het aantonen van het omzetverlies lijkt er ook een tegenstelling tussen de Afdeling bestuursrechtspraak en het College van Beroep voor het bedrijfsleven waar de eerste het voldoende vindt dat het niet is uitgesloten en de tweede juist vereist dat men dit aantoont. Dit is zeker niet zonder kritiek. Wieland geeft aan dat dit in gaat tegen het laagdrempelige karakter van de bestuursrechtelijke procedure, aangezien het ontvankelijkheidsvraagstuk vooral bedoeld is om echt willekeurige belangstellenden buiten de deur te houden.¹³⁴ Van Angeren signaleert een nog verdere problematiek: het brengt een subjectief element naar voren. En ter invulling van dit vraagstuk kan het uiteindelijk tot gevolg hebben dat men puur om als belanghebbende te worden aangemerkt ver moet gaan in het aantonen, bijvoorbeeld door middel van complexe onderzoeken. Dit komt de efficiëntie en slagvaardigheid niet ten goede.¹³⁵ Dit soort uitgebreide analyses zijn uiteraard niet wenselijk voor een formele vraag. Wieland bepleit vooral om af te gaan op het gezond verstand en in deze fase te kiezen voor beoordeling of

130 R.J.N. Schlössels, 'nr. 2 Belanghebbende', in: R.J.N. Schlössels, J.A.F. Peters e.a., *JB Select 2019*, Den Haag: Sdu Uitgevers, 2019, p.45.

131 J.C. A de Poorter e.a., 'Bestuursprocesrecht', *NTB 2018/67*, p. 5. (gedownloade artikel)

132 J.C. A de Poorter e.a., 'Bestuursprocesrecht', *NTB 2018/67*, p. 6. (gedownloade artikel).

133 J.P. Heinrich, M.L. Batting & R.W. Veldhuis, 'Handhaving van bestuursrecht', *NTB 2019/8*, p.3 (gedownload artikel).

134 J. Wieland, 'De concurrent als belanghebbende: de ontwikkeling van een correctie', *NTB 2019/25*, p.5 (gedownloade artikel).

135 J.T. van Angeren, '56| Het belanghebbendebegrip vanuit de advocaat' in: B. Marseille e.d. (red), *25 jaar Awb. In eenheid en verscheidenheid*, Deventer: Wolters-Kluwer 2019, p. 608.

het niet uitgesloten kan worden.¹³⁶ Mijns inziens de meest wenselijke formulering; men moet wel iets aandragen om aan te geven dat het niet 'zomaar' is dat ze zich als belanghebbende melden. De echt diepe afweging van factoren kan dan met betrekking tot de inhoudelijke vragen plaatsvinden.

3.6 Conclusie

Het doel van dit hoofdstuk was allereerst om licht te werpen op de concurrent als potentieel belanghebbende. Om van een concurrent te spreken en daarmee van een voldoende persoonlijk belang, worden de voorwaarden gehanteerd dat betrokkenen zich in hetzelfde verzorgingsgebied en marktsegment moesten bevinden.

Als het gaat om het verzorgingsgebied geldt dat hoe generaler de activiteit en hoe groter het gebied, hoe kleiner de kans is dat iemand als concurrent wordt bestempeld. Om te beoordelen of iemand zich in hetzelfde marktsegment bevindt wordt gekeken of de concurrenten vergelijkbare diensten of producten aanbieden. Beoordeling van deze voorwaarden is zeer casuïstisch. Maar er valt niet te spreken van echte knelpunten. Het vaststellen van het persoonlijke belang van een concurrent binnen een procedure is een vrij categorale benadering. Toch wordt duidelijk dat ook hier de wens bestaat om niet ieder willekeurige belangstellende toe te laten.

Vervolgens heb ik kort gekeken naar de verschillende typen besluiten waarbij de positie van de concurrent een rol spelen. Duidelijk is dat het een breder scala aan besluiten betreft dan de besluiten in het vorige hoofdstuk, die zich vooral beperkten tot het milieu- en omgevingsrecht. Een interessante rol is hier dan ook neergelegd voor aanbestedingsprocedures waarbij het wel of niet inschrijven al als een extra voorwaarde voor belanghebbendheid kan gelden. Een veel voorkomend type besluit dat ook wordt gebruikt om concurrenten te 'dwarsbomen' zijn verzoeken tot handhaving. Hierover is uitgebreide jurisprudentie vindbaar met betrekking tot minicampings. Hoewel de aard van de besluiten anders is, en mogelijk wordt meegewogen, verandert dit niets aan de basisdefinitie van het belang van de concurrent.

Binnen de vaststelling van de rechtspositie van de concurrent zijn in de jurisprudentie ontwikkelingen merkbaar. Er wordt afgestapt van de categorale benadering van de concurrent en de feiten van de situatie gaan een grotere rol spelen. Het beschrijven van een potentieel omzetverlies is hierin een verduidelijking. Daarnaast speelt ook een rol of dat het belang wel echt rechtstreeks wordt geraakt. De in het vorige hoofdstuk beschreven toets van gevolgen van enige betekenis, wordt letterlijk aangehaald in diverse casussen met betrekking tot minicampings, en op andere punten worden feiten ook afgewogen. De belangrijkste overweging hierin blijft dat de aard en de gevolgen van het (nog te nemen) besluit invloed moet hebben op de daadwerkelijke positie van de potentieel belanghebbende, en dat deze gevolgen ook het rechtstreekse gevolg zijn van het besluit.

136 J. Wieland, 'De concurrent als belanghebbende: de ontwikkeling van een correctie', *NTB 2019/25*, p.7(gedownload artikel).

Is het mogelijk tot een eenduidige uitleg van het belanghebbendebegrip te komen, en hiermee kritischer te kijken naar wie gehoord dient te worden, door de feitelijke positie van een concurrent te bepalen aan de hand van de geformuleerde 'gevolgen van enige betekenis'-toets? Het korte antwoord op deze vraag luidt; ja dit is mogelijk. Met betrekking tot de concurrent wordt de formulering zelfs soms al letterlijk in die bewoording toegepast. Maar ook in andere uitspraken is zichtbaar dat een soortgelijke toets op basis van gevolgen voor de omzet plaats vindt. Afwijkend aan deze toetsing is wel dat het niet toeziet op de vraag of er een persoonlijk belang aanwezig is, maar of het belang van betrokkene (als concurrent) rechtstreeks geraakt wordt. Het verdient nog wel de kritische kanttekening dat verduidelijkt moet worden hoeverre deze rechtstreekse gevolgen ook vooraf moeten worden aangetoond. Is de norm dat het 'gevolgen niet zijn uitgesloten' voldoende of moet men zover gaan dat betrokkenen de gevolgen 'aannemelijk moeten maken'? Waarbij de eerste variant de meest wenselijk is, gezien de wens toegang tot de bestuursrechter laagdrempelig te houden.

Hoofdstuk 4 – De rechtspersoon als belanghebbende

Zoals al eerder aangegeven is het begrenzen van de groep belanghebbenden noodzakelijk om de uitvoering van administratieve wetgeving efficiënt en slagvaardig te doen verlopen. Bovendien is het wenselijk dat de bestuursrechter niet overspoeld wordt met beroepen. Een groep potentieel belanghebbenden waar dit al te meer voor geldt, zijn rechtspersonen die een algemeen of een collectief belang stellen te behartigen. Er is tegenwoordig haast geen zaak denkbaar waar geen belangenorganisatie voor bestaat (en vaak in rechte optreedt). Het is cruciaal om besluitvorming efficiënt en effectief te houden om duidelijk onderscheid te maken en zo de ‘echt’ belanghebbenden uit te filteren. Bovendien zijn er recentelijke diverse uitspraken geweest waarbij belangenorganisaties een grote rol speelden. Iets wat vanuit de politiek sterk bekritiseerd wordt, waarbij zelfs beschuldigingen van machtsovername door de rechterlijke macht worden geuit.¹³⁷ De rol van de rechter is vooral een staatsrechtelijke discussie, echter is het niet te ontkennen dat belangenorganisaties een steeds grotere rol gaan spelen en dat is precies de groep waar dit hoofdstuk over gaat.

Ik ga namelijk in op de rechtspersoon als belanghebbende op grond van artikel 1:2 lid 1 jo lid 3 Awb. Ten eerste bespreek ik de vraag wat de voorwaarden zijn die hiervoor gelden. Dit lijkt wederom een simpele definitie in de wet, maar het blijkt gecompliceerder. En waarom bestaat de wens om deze groep potentieel belanghebbenden in te perken? En hierbij zal ik ook de andere zijde van de medaille bespreken, namelijk dat een rol voor belangenorganisaties niet per definitie slecht hoeft te zijn. Zijn er uitspraken zijn waar de gebtoets al toegepast is als het gaat om rechtspersonen? Tenslotte zal ik de centrale vraag beantwoorden: zijn er redenen en mogelijkheden om door toepassing van de ‘gevolgen van enige betekenis’-toets potentieel belanghebbende rechtspersonen ex artikel 1:2 lid 3 Awb verder uit te filteren? Zo ja, hoe zou dit er dan uit zien?

4.1 Definitie van statutair belanghebbenden

Uiteraard kan een rechtspersoon belanghebbende zijn als ontvanger van een besluit en daarmee meteen rechtstreeks vallen onder de definitie van artikel 1:2 lid 1 Awb. of optreden als gemachtigde binnen deze definitie in de wet.¹³⁸ Maar wederom gaat het in dit hoofdstuk juist om de situatie waarin deze als derde optreedt. Om in dergelijk geval te spreken van een belanghebbende moet worden beoordeeld of de organisatie voldoet aan de criteria van artikel 1:2 lid 3 Awb? De wettekst leest als volgt: *Ten aanzien van rechtspersonen worden als hun belangen mede beschouwd de algemene en collectieve belangen die zij krachtens hun doelstellingen en blijkens hun feitelijke werkzaamheden in het bijzonder behartigen.*

¹³⁷ J.C.A. de Poorter, Is Nederland verworden tot een dikastocratie? – Over rechtelijke rechtsvorming en strategische procederende belangenorganisaties, *NTB* 2020/49, p. 1.

¹³⁸ R.J.N. Schlössels e.a., *Kern van het bestuursrecht*, Den Haag: Boom Juridisch, 2017, p. 82.

Uit de wettekst zijn verschillende elementen te halen waaraan dient te worden voldaan. Allereerst de rechtspersoonlijkheid. Daarna wordt gekeken naar de belangen, met hieraan gelinkt dat ze deze in het bijzonder als specifieke doelstelling hebben. Vervolgens wordt naar de feitelijke werkzaamheden gekeken. En ten slotte geldt het finaliteitsvereiste.¹³⁹ Deze eisen worden hieronder besproken.

4.1.1. Rechtspersoonlijkheid

Om de rechtspersoonlijkheid van een organisatie vast te stellen volgt het bestuursrecht de definities van het Burgerlijk Wetboek.¹⁴⁰ Oprichting geschiedt door akte, conform artikel 2:4 lid 1 BW. De rechtspersoonlijkheid volgt uit artikel 2:3 BW. Het is echter niet ondenkbaar dat actiegroepen, werkgroepen of verenigingen zich vormen die niet voldoen aan de oprichting door middel notariële akte waarin de statuten zijn opgenomen. In dat geval is sprake van een informele vereniging met een beperkte rechtsbevoegdheid conform artikel 2:30 lid 1 BW.¹⁴¹ Deze partijen kunnen potentieel wel als statutair belanghebbende worden beschouwd binnen het bestuursrecht, maar hiervoor zijn wel aanvullende cumulatieve eisen geformuleerd om de rechtspersoonlijkheid te kunnen aantonen. Er moet sprake zijn van een duidelijk ledenbestand. De organisatie moet voldoende structuur hebben en gericht zijn op een specifiek doel. Daarbij moet het deelnemen aan het rechtsverkeer als eenheid. In de praktijk zijn het vooral verenigingen.¹⁴²

Het is interessant om te zien hoe bij deze kwestie het huidige digitale tijdperk nog voor extra uitdagingen zorgt. Een jaar geleden werd dit een relevant issue toen een actiegroep op Facebook zich opwierp als belanghebbende bij het bestemmingsplan 'Brouwerseiland'. Deze groep had zich gevormd op Facebook en had dus geen statuten. Uit de eerder uitgevoerde acties bleek voldoende structuur aanwezig waarbij een aantal personen duidelijk als bestuur fungeerde. Daarnaast werd door verschillende activiteiten die ze ondernamen duidelijk dat ze als een eenheid aan het rechtsverkeer deelnamen. Deze overwegingen achtte de Afdeling bestuursrechtspraak voldoende om de actiegroep als belanghebbende conform art 1:2 lid 1 jo. 3 Awb te bestempelen.¹⁴³ Dit is een situatie waar de wetgever destijds nooit op had kunnen anticiperen. Door op deze manier invulling te geven aan de van oudsher bestaande eisen evolueert de Afdeling bestuursrechtspraak mooi met de digitale ontwikkelingen mee.¹⁴⁴

4.1.2. Algemene en collectieve belangen

De termen algemene en collectieve belangen worden in de wet naast elkaar benoemd maar onderscheid maken is noodzakelijk. In eerste instantie werd hier weinig aandacht aan besteed

139 R.J.N. Schlössels & S.E. Zijlstra, *Bestuursrecht in de sociale rechtsstaat*, band 1, Deventer: Wolters Kluwer 2017, p. 162.

140 H.E. Bröring, K.J. de Graaf e.a., *Bestuursrecht 1*, Den Haag: Boom Juridisch, 2019, p. 122.

141 H.E. Bröring, K.J. de Graaf e.a., *Bestuursrecht 1*, Den Haag: Boom Juridisch, 2019, p. 122.

142 H.E. Bröring, K.J. de Graaf e.a., *Bestuursrecht 1*, Den Haag: Boom Juridisch, 2019, p. 122.

143 ABRvS 30 april 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1399, AB 2019/326, m.nt. T. Groot, r.o. 63.1.

144 ABRvS 30 april 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1399, AB 2019/326, m.nt. T. Groot, onder 6.

in de jurisprudentie, maar dat onderscheid is tegenwoordig wel degelijk relevant.¹⁴⁵ Waarom dit zo is, wordt duidelijk aan de hand van de gehanteerde definities.

Bij collectieve belangen gaat het om een bundeling van de individuele belangen van de leden van een organisatie, denk hier bijvoorbeeld aan een Vereniging van Eigenaren. Het is wel van belang dat als de organisatie wil optreden, het gaat om vertegenwoordiging van een belang wat meerdere leden raakt of kan raken, dus niet dat het gaat om de belangen van een individueel lid.¹⁴⁶ Het moet gaan om bovenindividuele belangen en niet belangen waarvoor een lid als individueel belanghebbende kan optreden.¹⁴⁷ Daar waar het gaat om collectieve belangen hebben dergelijke organisaties het opkomen voor de belangen van de leden vaak als doelstelling in de statuten omschreven. Hierdoor wordt vrij gemakkelijk aangenomen dat deze voor de belangen opkomt, tenzij het tegendeel blijkt.¹⁴⁸ Deze groep potentieel belanghebbenden wordt vaak wat sneller als partij geaccepteerd.¹⁴⁹ Zij vormen een bundeling van vele individuele belanghebbenden, waardoor uit proceseconomisch oogpunt dit leidt tot een efficiëntere oplossing. Deze bundeling moet wel een effectieve rechtsbescherming dienen in plaats van afzonderlijke individuele zaken.¹⁵⁰ Bovendien kan de organisatie ook vaak beter optreden, omdat ze meer expertise heeft dan de individuele leden.¹⁵¹

De Afdeling bestuursrechtspraak is kritischer op de organisaties die optreden voor algemene belangen. Het hanteren van een strengere norm ligt hierbij in het feit dat een besluit genomen wordt door een democratisch gelegitimeerd bestuursorgaan dat geacht wordt het algemeen belang te dienen en dat een rechtspersoon dit dan lukraak ter discussie kan stellen.¹⁵² Het gevaar ligt namelijk op de loer dat het zich in de richting van een politiek karakter begeeft. En politieke partijen worden in deze context amper als belanghebbende bestempeld. Ze behartigen immers het algemeen belang in een heel ruime definitie. Deze is te ruim om van een ‘belang in het bijzonder’ te spreken waardoor ze belanghebbende zouden kunnen zijn.

Het is dan ook vaste jurisprudentie dat ze worden afgewezen als belanghebbende in procedures.¹⁵³ De terugkerende motivering is dat zodra mogelijkheden bestaan voor een

145 ABRvS 1 oktober 2008, *JB 2008/239*, m.nt. R.J.N. Schlössels, onder 4.

146 R.J.N. Schlössels & S.E. Zijlstra, *Bestuursrecht in de sociale rechtsstaat*, band 1, Deventer: Wolters Kluwer 2017, p.164.

147 A. Klap e.a., *Kernbegrippen van de algemene wet bestuursrecht, bestuursorgaan, besluit en belanghebbende*, Nijmegen: Ars Aequi Libri, 2017, p. 57.

148 R.J.N. Schlössels & S.E. Zijlstra, *Bestuursrecht in de sociale rechtsstaat*, band 1, Deventer: Wolters Kluwer 2017, p.1645.

149 ABRvS 27 juli 2011, ECLI:NL:RVS:2011:BR3192, *AB 2011/287*, m.nt. m.nt. K.J. de Graaf en A.T. Marseille, onder 2.

150 ABRvS 1 oktober 2008, *JB 2008/239*, m.nt. R.J.N. Schlössels, r.o. 2.3.

151 A. Klap e.a., *Kernbegrippen van de algemene wet bestuursrecht, bestuursorgaan, besluit en belanghebbende*, Nijmegen: Ars Aequi Libri, 2017, p. 57.

152 A. Klap e.a., *Kernbegrippen van de algemene wet bestuursrecht, bestuursorgaan, besluit en belanghebbende*, Nijmegen: Ars Aequi Libri, 2017, p. 54.

153 H.E. Bröring, K.J. de Graaf e.a., *Bestuursrecht 1*, Den Haag: Boom Juridisch, 2019, p. 123.

bezwaar of beroep door belanghebbenden, een politieke partij niet kan opkomen voor algemene of collectieve belangen.¹⁵⁴ Wat het uiteindelijke belang ook is, dit moet voldoende specifiek en duidelijk zijn.

4.1.3 Specifieke doelstelling

Daar waar het gaat om belangen moet duidelijk worden uit de statuten dat de rechtspersoon deze in *het bijzonder* behartigt. Om dit vast te stellen wordt vaak gekeken naar de territoriale en functionele dimensie van de doelen die de organisatie heeft geformuleerd. Denk hierbij bijvoorbeeld aan de stichting ten behoeve van de bescherming van een specifiek natuurgebied. Daaruit blijkt een duidelijke territoriale afbakeningen. Hierbij hoeft niet ook alle aanwezige flora en fauna te worden benoemd.¹⁵⁵ Maar daar waar het gaat om een bijzondere groep mensen kan het territorium juist heel groot zijn. Hierbij is een duidelijk voorbeeld van de Fietzersbond en Wandelnet, die het hele land bedienden maar voor dusdanig specifieke groepen dat zij wel belanghebbend waren bij het besluit tot sluiting van een onbewaakte spoorwegovergang die in de fiets- en wandelroutes voorkwam.¹⁵⁶

De functionele dimensie is dan ook dat de doelstelling voldoende specifiek en concreet moet zijn, er moeten dus voldoende aanknopingspunten zijn dat het belang dat men stelt te behartigen ook echt het belang is dat gedefinieerd is in de statuten.¹⁵⁷ Het is dus sterk van de doelstelling zelf afhankelijk wat nodig is om aan te tonen dat deze belangen door de rechtspersoon in het bijzonder worden behartigd.

4.1.4 Feitelijke werkzaamheden

De eis wat betreft feitelijke werkzaamheden dient een dubbel doel. Vaak blijkt aanvullend hieruit wat nu de specifieke doelen van een rechtspersoon zijn. Oorspronkelijk werd het ook vooral ingezet om hier invulling aan te geven.¹⁵⁸ Een zaak waarin dit duidelijk naar voren kwam is die van de Stichting Proefprocessenfonds Clara Wichman (hierna: SPCW). Deze Stichting stelde bezwaar in tegen een besluit van de Nederlandse Zorgautoriteit (hierna: NZa). De NZa was van mening dat SPCW geen belanghebbende kon zijn omdat ze op basis van de statutaire doelstellingen enkel opkomt voor emancipatie en non-discriminatie en dat daar een besluit over de geboortezorgketen niet onder kon vallen. Het College van Beroep voor het bedrijfsleven deelde deze mening niet. De feitelijke werkzaamheden lieten zien dat de invulling van het begrip 'emancipatie' breder is. En dat SPCW ook juist activiteiten uitvoerde

154 Zie bijvoorbeeld ABRvS 6 december 2017, ECLI:NL:RVS:2017:3354, r.o. 4.3.

155A. Klap e.a., *Kernbegrippen van de algemene wet bestuursrecht, bestuursorgaan, besluit en belanghebbende*, Nijmegen: Ars Aequi Libri, 2017, p. 55. Volgens uitspraak ABRvS 15 februari 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BV5109.

156 A. Klap e.a., *Kernbegrippen van de algemene wet bestuursrecht, bestuursorgaan, besluit en belanghebbende*, Nijmegen: Ars Aequi Libri, 2017, p. 55. Volgens uitspraak ABRvS 9 december 2015, ECLI:NL:RVS:2015:3727.

157 ABRvS 15 september 2000, ECLI:NL:RVS:2000:AN6536, AB 2000/481, m.nt. L.J.A. Damen, r.o. 2.2.

158 R.J.N. Schlössels & S.E. Zijlstra, *Bestuursrecht in de sociale rechtsstaat*, band 1, Deventer: Wolters Kluwer 2017, p. 168.

die ‘bevordering van de rechtspositie van vrouwen in het algemeen’ beoogde.¹⁵⁹ De wijze waarop dus het begrip ‘emancipatie’ in de statuten moest worden geïnterpreteerd, werd mede ingevuld door middel van de feitelijke werkzaamheden.

Maar dit vereiste heeft tegenwoordig als het ware een extra functie gekregen; namelijk om uit te filteren dat er zogenaamde procedeerclubs ontstaan.¹⁶⁰ Deze eis komt erop neer dat rechtspersoon niet enkel in rechte mag opkomen, maar dat er ook andere werkzaamheden moeten zijn. De leidende uitspraak hierover is Stichting Openbare Ruimte.¹⁶¹ Hierin formuleert de Afdeling bestuursrechtspraak duidelijk deze regel. Het ‘in rechte opkomen’ moet ruim worden geïnterpreteerd. Het gaat niet enkel om het procederen maar ook de voorbereidingshandelingen zoals het indienen van zienswijzen of het vergaren van informatie ten behoeve van de (mogelijke) procedure.¹⁶² Een acceptabele andere activiteit is bijvoorbeeld het geven van een informatieavond aan buurtbewoners. De uitspraak van Stichting Openbare Ruimte heeft een gemengde ontvangst gekregen. Schlössels zag in de nieuwe benadering wel een poging om via de bestaande wetgeving het aantal procederende belangenorganisaties in te perken, wat aansloot bij een rechtspolitieke discussie.¹⁶³ Maar Michiels belicht in zijn noot ook het feit dat er nog vraagstukken onbeantwoord blijven in deze situatie. Want wat voor activiteiten kwalificeren dan wel als voldoende andere feitelijke werkzaamheden? Hier was nog verdere verduidelijking voor nodig.¹⁶⁴ De jurisprudentie is hierin nog niet tot een volledig beeld gekomen. Rogier signaleerde later dat de balans tussen de omschreven doelstelling en de feitelijke werkzaamheden, toch nog steeds een lastige afweging was waarbij de grenzen nog steeds onduidelijk waren.¹⁶⁵ Uiteindelijk blijkt dat de wens tot het opwerpen van een drempel door deze eis reuze mee te vallen.¹⁶⁶ Mogelijk dat aanscherping van de toelatingscriteria op een ander vlak dit wel kan bieden, zoals bijvoorbeeld de geb-toets? In de derde paragraaf ga ik hier verder op in.

4.1.5 Finaliteits- en relativiteitsvereiste

Tenslotte geldt ook nog het zogenoemde finaliteitsvereiste. Dit staat niet letterlijk in de wettekst omschreven maar is een logisch gevolg van de tekst. De statutair belanghebbende kan niet opkomen voor een belang dat buiten zijn eigen statutaire doelstelling valt. Er moet een link bestaan tussen de doelstelling en het belang dat door het besluit wordt geraakt.¹⁶⁷ Dit sluit aan bij het relativiteitsvereiste van art. 8:69a Awb, dat inhoudt dat een besluit niet wordt vernietigd als de geschonden norm niet dient tot bescherming van de belangen van

159 CbB 22 juni 2017, ECLI:NL:CBB:2017:203, *NJB* 2017/1483, r.o.4.

160 R.J.N. Schlössels & S.E. Zijlstra, *Bestuursrecht in de sociale rechtsstaat*, band 1, Deventer: Wolters Kluwer 2017, p.168.

161 ABRvS 1 oktober 2008, ECLI:NL:RVS:2008:BF3912, *JB* 2008/239, m.nt. R.J.N. Schlössels

162 ABRvS 1 oktober 2008, ECLI:NL:RVS:2008:BF3912, *JB* 2008/239, m.nt. R.J.N. Schlössels, r.o. 2.3.

163 ABRvS 1 oktober 2008, ECLI:NL:RVS:2008:BF3912, *JB* 2008/239, m.nt. R.J.N. Schlössels, onder 8.

164 ABRvS 1 oktober 2008, ECLI:NL:RVS:2008:BF3912, *AB* 2008/348, m.nt. F.C.M.A. Michiels, onder 6.

165 ABRvS 15 februari 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BV5109, *Gst* 2012/50, m.nt. L.J.J. Rogier, onder 6.

166 H. Tolsma, ‘12| Belanghebbendebegrip: de jurisprudentie’, in: B. Marseille e.d. (red), *25 jaar Awb. In eenheid en verscheidenheid*, Deventer: Wolters-Kluwer 2019, p.128.

167 R.J.N. Schlössels e.a., *Kern van het bestuursrecht*, Den Haag: Boom Juridisch, 2017, p.82.

degene die zich daarop beroept.¹⁶⁸ Dit vereiste is in het vorige hoofdstuk al aan de orde gekomen en geldt onverminderd ook voor dit type belanghebbende.

4.2 Inperken van de groep belanghebbenden

Zoals in de inleiding van dit hoofdstuk al omschreven, is er vanuit de politiek kritiek op diverse uitspraken in casussen waarbij belangenorganisaties een rol speelden. Doordat rechters deze zaken voor zich kregen zijn ze genooddaakt geweest uitspraken te doen die bestaand beleid afkeurde. Als gevolg daarvan worden ze beschuldigd van rechterlijk activisme.¹⁶⁹

Aan de voorzijde van deze discussie ligt de vraag: moet er ruimte bestaan voor deze organisaties? Het Nederlandse bestuurs(proces)recht is vooral gericht op individuele rechtsbescherming.¹⁷⁰ Dit soort procedures kosten uiteraard tijd, wat de effectiviteit en efficiëntie in de weg kan staan en kosten daarbij ook aardig wat geld.¹⁷¹ Zoals in hoofdstuk één is omschreven is het van belang daadkracht uit te stralen en het voorkomen van vertraging in besluitvormingsprocessen speelt daarin een rol.¹⁷²

In de voorfase van een besluit is het aan een democratisch gekozen bestuursorgaan om een besluit te nemen op basis van een afweging van alle belangen. Is het dan wel wenselijk dat dit vervolgens weer wordt betwist? Daarnaast is er mogelijk nog een legitimiteitsprobleem met deze belangenorganisaties. Het voornaamste doel van het bestuursprocesrecht is in Nederland vooral de individuele rechtsbescherming. Dit soort partijen is vaak ook werkzaam als lobby-partij om bepaald beleid proberen te beïnvloeden.¹⁷³ En de vraag daarbij is in hoeverre ze echt een representatieve afspiegeling van de samenleving vertegenwoordigen. Daarbij komt nog de vraag in hoeverre de organisaties zelf transparant zijn en daarbij ook duidelijk als partij optreden, zoals in zogenoemde proefprocessen. Hierbij worden ook zaken ‘geadopteerd’ om uitspraken uit te lokken.¹⁷⁴ Kortom, er wordt een manier gevonden om de casus aan de rechter voor te leggen. Waarom niet op een volledig transparante wijze?

Het bieden van ruimte aan algemeen belangenorganisaties is niet enkel negatief te evalueren. Er zijn wel degelijk positieve kanten. De bestuursrechter lijkt bijvoorbeeld door ruimte te geven aan een model als de *amicus curiae* hier invulling aan te willen geven.¹⁷⁵

168 H.E. Bröring, K.J. de Graaf e.a., *Bestuursrecht 1*, Den Haag: Boom Juridisch, 2019, p. 128.

169 J.C.A. de Poorter, ‘Is Nederland verworden tot een dikastocratie? – Over rechtelijke rechtsvorming en strategische procederende belangenorganisaties’, *NTB 2020/49*, p. 1.

170 Y.E. Schuurmans & R. Stolk, ‘Het proefproces als collectieve actie’, *NTB 2017/2*, p. 1.

171 M. Scheltema, ‘Het beroepsrecht van organisaties die voor het algemeen belang opkomen. Wensen voor een goede vormgeving van deze zelfstandige acties’, in: *Goede verdedigbaar (Van Buuren-bundel, red. De Gier/Jurgens e.s.)*, Deventer: Wolters Kluwer, 2011, p.154.

172 B.W.N. de Waard, *Leerstukken van bestuursprocesrecht*, Deventer: Wolters Kluwer, 2015, p.62

173 M. Scheltema, ‘Het beroepsrecht van organisaties die voor het algemeen belang opkomen. Wensen voor een goede vormgeving van deze zelfstandige acties’, in: *Goede verdedigbaar (Van Buuren-bundel, red. De Gier/Jurgens e.s.)*, Deventer: Wolters Kluwer, 2011, p.154.

174 Y.E. Schuurmans & R. Stold, ‘Het proefproces als collectieve actie’, *NTB 2017/2*, p. 3.

175 J.C.A. de Poorter, ‘Is Nederland verworden tot een dikastocratie? – Over rechtelijke rechtsvorming en strategische procederende belangenorganisaties’, *NTB 2020/49*, p. 7.

Allereerst wordt hierdoor de rol van dit soort organisaties duidelijker. Doordat ze duidelijk als partij zichtbaar zijn zal hun rol veel transparanter zijn, en daarmee ook de eventuele verantwoordelijkheid. Daarbij wordt de nodige expertise binnen gehaald. Dit soort belangenorganisaties is vaak zeer specialistisch en al jaren met het betreffende onderwerp bezig. Zij hebben daardoor de nodig kennis en middelen opgebouwd. Dit biedt mogelijkheden en informatie waar anders mogelijk geen (financiële) ruimte voor is.¹⁷⁶ Uiteraard blijft het hier zaak om kritisch te kijken naar de gedeelde kennis, dat deze geen gekleurd beeld gaat leveren maar wel objectief blijft.

Daarnaast zorgt het voor de nodige *checks & balances* iets wat uiteindelijk eigenlijk de democratische legitimiteit vergroot.¹⁷⁷ Door deze partijen als slechts procedeerclubs af te schrijven worden ze mogelijk ook wel tekortgedaan. Ze faciliteren een controlerende rol in de rechtsvorming en dat is wel degelijk positief. Immers volgt op deze wijze de best mogelijke inhoudelijk afweging. Deze vergoot de legitimiteit van het besluit.¹⁷⁸ Michiels signaleerde destijds ook al in zijn noot bij de uitspraak Stichting Openbare Ruimte dat belangenorganisaties door hun controlerende rol een positieve bijdrage kunnen leveren die ook nodig blijkt ter verbetering van het besluitvormingsproces.¹⁷⁹

Kortom, het is duidelijk dat de rol van statutair belanghebbende de nodige vraagstukken oproept. Een rol lijkt wenselijk, maar hoe deze vorm moet krijgen is onderwerp van discussie. Als het gaat om de huidige stand van zaken binnen het bestuurs(proces)recht kijk ik in dit onderzoek vooral naar de partijen die zich op grond van art. 1:2 lid 1 jo. lid 3 Awb melden als potentieel belanghebbenden in een bestuursrechtelijke procedure. Hoe vindt hier de meest zuivere filtering in plaats en biedt de 'gevolgen van enige betekenis'-toets hiervoor mogelijkheden voor een verdere verfijning? Daar ga ik hieronder verder op in.

4.3 'Gevolgen van enige betekenis' en de rechtspersoon

De vraag die uit al het voorgaande volgt is of de 'geb'-toets ingezet kan worden om de groep van potentieel belanghebbende op grond van artikel 1:2 lid 3 Awb verder in te perken? Uiteraard is de eerste stap om te bekijken of het mogelijk al is gebeurd. In het door mij uitgevoerde jurisprudentie onderzoek ben ik twee zaken tegenkomen waarin deze formule aan de orde is gekomen. Deze licht ik hieronder toe. Vervolgens zal ik op basis van deze zaken en de eerdere hoofdstukken een beeld schetsen over hoe mijns inziens een toets eruit zou zien.

176 M. Scheltema, 'Het beroepsrecht van organisaties die voor het algemeen belang opkomen. Wensen voor een goede vormgeving van deze zelfstandige acties', in: *Goede verdedigbaar (Van Buuren-bundel, red. De Gier/Jurgens e.s.)*, Deventer: Wolters Kluwer, 2011, p.153.

177 Y.E. Schuurmans & R. Stold, 'Het proefproces als collectieve actie', *NTB 2017/2*, p. 11.

178 Y.E. Schuurmans & R. Stold, 'Het proefproces als collectieve actie', *NTB 2017/2*, p. 11.

179 ABRvS 1 oktober 2008, ECLI:NL:RVS:2008:BF3912, *AB 2008/348*, m.nt. F.C.M.A. Michiels, onder 8.

4.3.1 Bestaande jurisprudentie

De eerste zaak speelde in Limburg.¹⁸⁰ City Investments had luxe woonappartementen gerealiseerd, echter vorderde de verkoop niet en zijn ze deze gaan verhuren. Dit was in strijd met het bestemmingsplan en dus hebben zij een omgevingsvergunning aangevraagd en gekregen. Hiertegen maakte Stichting Sahot bezwaar. Deze Stichting, als collectieve belangbehartiger, heeft als doelstelling de stad Maastricht te promoten en daarmee een hogere hotelbezetting te realiseren, ze treedt hierbij vooral op als gesprekspartner. City Investments stelde dat Stichting Sahot geen belanghebbende kan zijn aangezien zij geen gevolgen van enige betekenis ondervindt van het besluit. Ze motiveren dit met het argument dat het totaal aantal hotelkamers wat door deze vergunning erbij komt minimaal is ten opzichte van de al bestaande hoeveelheid.¹⁸¹ Op deze redenering gaat de Afdeling bestuursrechtspraak helaas niet expliciet in. Deze komt namelijk tot de conclusie dat het statutaire doel is het optreden als gesprekspartner en niet het (in rechte) opkomen voor de mogelijke invloed op de bedrijfsbelangen van de leden. De Stichting is dus niet-ontvankelijk op basis van het niet voldoen aan de eis van statutaire doeleinden.¹⁸² Hierbij is dus de uiteindelijke omvang van de gevolgen voor het statutair behartigde belang niet aan de orde en neemt de Afdeling bestuursrechtspraak hierover geen positie in.

Er is één uitspraak waarin de formule wel wordt toegepast. Wederom een casus waarbij windturbines een rol speelden, ditmaal in de omgeving van Arnhem.¹⁸³ Het college van gedeputeerde staten van Gelderland had een vergunning verleend krachtens de Wet natuurbescherming, nadat was vastgesteld dat het project gevolgen kon hebben voor een Natura-2000 gebied. Tegen deze vergunning hebben verschillende partijen beroep ingesteld. Hieronder stichting AGA/Presikhaaf en de wijkraad MSW. Voor beide partijen bekijkt de Afdeling bestuursrechtspraak in overweging 11 wat het specifieke werkgebied is waar zij zich voor inzetten. Ze stelt vast dat de doelstelling het behartigen van de gezamenlijke belangen van de bewoners is, van beide respectievelijke wijken, in het bijzonder de kwaliteit van wonen en daarbij horen alle handelingen in de meest ruime zin om deze te bevorderen. Vervolgens wordt in overweging 11.1 bekeken waar nu precies toestemming voor is verleend en wat hiervan de ruimtelijke uitstraling is. De toestemming betreft het doden van vogel- en vleermuissoorten. Doel van de wetgeving waar ontheffing voor is verleend is bescherming van soorten en niet bescherming van gebieden. De gevolgen hebben een beperkte ruimtelijke uitstraling. De vervolgstap voor de Afdeling bestuursrechtspraak in overwegingen 11.2 en 11.3 is om de vastgestelde doelen naast de verleende toestemming te leggen en te kijken wat dit specifiek per organisatie voor gevolgen heeft. Op basis van de afstand waarop deze gebieden zich bevinden van de windturbines wordt een berekening gemaakt tot waar de gevolgen zich zullen uitstrekken. De Afdeling bestuursrechtspraak komt voor beide partijen expliciet tot de conclusie dat: *‘Gelet op deze afstand is de Afdeling van oordeel dat de*

180 ABRvS 18 oktober 2017, ECLI:NL:RVS:2017:2801.

181 ABRvS 18 oktober 2017, ECLI:NL:RVS:2017:2801, r.o.2.

182 ABRvS 18 oktober 2017, ECLI:NL:RVS:2017:2801, r.o.2.3.

183 ABRvS 13 februari 2019, ECLI:NL:RVS:2019:296.

*eventuele sterfte van vogels en vleermuizen ter plaatse geen ruimtelijke gevolgen van enige betekenis zal hebben voor het woon- en leefklimaat in het werkgebied.*¹⁸⁴ Hier wordt dus duidelijk vastgesteld dat de partijen in eerste instantie voldoen aan de eisen om als statutair belanghebbende op te treden, maar vindt de uiteindelijke verfijning plaats op de afweging in de omvang van de gevolgen. De toepassing van de redenering is zoals deze in hoofdstuk 2 ook al aan de orde is gekomen. Ook hier wordt berekend op basis van de afstand tot de turbines in hoeverre er gevolgen kunnen zijn.

Deze uitspraak is geannoteerd, echter helaas niet met betrekking tot de gevolgen van enige betekenis-toets. De noten zien op het vraagstuk van gecoördineerde besluiten, en bieden dus geen beschouwing die relevant is voor dit onderzoek.

4.3.2 Hoe zou de geb-toets eruitzien voor statutair belanghebbende?

De geb-toets lijkt zich er dus voor te lenen om de groep potentiële statutair belanghebbenden verder te filteren. Bovenstaande laat zien dat er enkele voorbeelden zijn. Stel deze toets zou vaker worden toegepast; hoe zou deze er dan uit moeten zien op basis van het voorgaande? Wanneer zou de geb-toets toepast moeten worden? De uitspraak van stichting AGA/Presikhaaf en wijkraad MSW biedt hiervoor wel een aanknopingspunt. Eerst wordt namelijk vastgesteld of ze een belang hebben dat kan worden getroffen, vervolgens gaat de Afdeling bestuursrechtspraak in op het type besluit en wat voor gevolgen dit kan hebben. Uiteindelijk worden deze twee vaststellingen naast elkaar gelegd om te kijken of er inderdaad een raakvlak is. Dit sluit mijns inziens aan bij het moment van toetsing zoals we in het vorige hoofdstuk gezien hebben met betrekking tot de concurrent, is er sprake van een rechtstreeks getroffen belang? Eerst zal dus moeten worden voldaan aan de eisen zoals in paragraaf 2 omschreven zijn, dus of sprake is van eigen persoonlijk belang dat actueel en objectief bepaalbaar is, om vervolgens te kijken of deze belangen ook daadwerkelijk worden getroffen. Dit stemt ook overeen met het feit dat in de casus van de hotelkamers in Maastricht de Afdeling bestuursrechtspraak 'bleef steken' bij de vaststelling van de statutaire doeleinden. Hoe zouden de potentiële gevolgen beoordeeld moeten worden? Hierbij kan wederom een suggestie teruggevonden worden in bovenstaande uitspraak. Om vast te stellen op wat voor afstand gevolgen merkbaar zijn wordt er een bestaande rekenformule met betrekking tot windturbines toegepast. Zoals al eerder besproken is in hoofdstuk 2 worden dit soort bestaande zicht- en afstandscriteria toegepast bij de geb-toets voor individueel belanghebbenden. Er is geen aanleiding om van dit soort bestaande maatstaven af te wijken ook niet als het gaat om statutair belanghebbende. Uiteraard brengt dit niet iets nieuws ter tafel.

Wat zou de omvang van de toets moeten zijn? Zoals al eerder toegelicht gaat het bij het vaststellen van belanghebbendheid om een ontvankelijkheidskwestie in procedure. Maar uiteraard ook dat de betrokkene belanghebbende rechtspersoon tijdens de besluitvorming

184 ABRvS 13 februari 2019, ECLI:NL:RVS:2019:296, ro. 11.2 en 11.3.

haar stem kan laten horen. De formulering van de toets moet mijns inziens vooral de focus hebben op het feit dat gevolgen niet zijn uitgesloten. Dit sluit aan bij standaardoverweging richting belangenorganisaties dat een belang wordt aangenomen tenzij duidelijk het tegendeel blijkt.¹⁸⁵ De uiteindelijke inhoudelijke afweging kan dan altijd op een later plaatsvinden. Dit is terug te zien in de eerdere hoofdstukken over zowel in de vaststelling van de individuele belanghebbende als de concurrent.

Kort samengevat zou het dus moeten worden toegepast in opbouwende stappen. Na aan de aanvankelijke voorwaarden die volgen uit de wet en bestaande jurisprudentie te hebben voldaan, wordt er toch verder naar de gevolgen gekeken in de casus. Dus bekeken wordt of belangenorganisaties op basis van werkgebied en bijzondere doelstellingen lijken te voldoen aan de voorwaarden. Vervolgens wordt vastgesteld wat de echte gevolgen die het besluit met zich mee brengt zijn en of deze van voldoende betekenis zal zijn in hun specifieke werkgebied. Oftewel zoals de toets in de Mestbassin uitspraak destijds werd geformuleerd, deze dient als een correctie.

4.4 Conclusie

In dit hoofdstuk ben ik ingegaan op de statutair belanghebbende. Ten eerste heb ik stil gestaan bij de cumulatieve voorwaarden die worden gesteld aan partijen om als zodanig te worden bestempeld. De rechtspersoonlijkheid die met de tijd mee lijkt te evolueren van klassieke vorm met oprichting door middel van notariële akte tot recentelijk een actiegroep die was ontstaan op social media. Vervolgens de algemene en collectieve belangen die voldoende specifiek moeten zijn, waarbij collectieve belangen vaak een bundeling van belangen vormen. Maar voor een rechtspersoon die opkomt voor een algemeen belang is het duidelijk maken van een belang ‘in het bijzonder’ wat lastiger. Voor deze rechtspersoon moet de doelstelling echt voldoende specifiek zijn, zodat duidelijk is dat deze in het bijzonder wordt nagestreefd. Een aanvullende en eventueel controlerende rol ligt hierbij in de feitelijke werkzaamheden. Deze werkzaamheden mogen zich niet enkel focussen op het voeren van (juridische) procedures. Tenslotte gelden nog de finaliteits- en relativiteitseisen. Maar voldoet een partij aan dit alles, kan deze als belanghebbende worden bestempeld.

Zoals ik in de inleiding al schetste zijn er recentelijk diverse spraakmakende zaken geweest recentelijk waarbij belangenorganisaties een rol speelden. Hierom heb ik ook stil gestaan bij de wenselijkheid om deze partijen toe te laten. Enerzijds kunnen dit soort zaken de effectiviteit en efficiëntie in de weg staan. Daarbij komt ook nog eens een groot legitimiteitsvraagstuk. Een democratisch gelegitimeerd bestuursorgaan neemt beslissingen en een organisatie kan dit lukraak ter discussie gaan stellen. Soms zijn dit zelfs rechtspersonen die niet volledig transparant zijn. En daarbij speelt ook de vraag aan wie deze organisaties hun verantwoordelijkheid afleggen. Maar de realiteit laat ook zien dat linksom of rechtsom

¹⁸⁵ J.C.A. de Poorter en M.N. Visser, ‘Het belanghebbendebegrip in beweging’, *Gst* 2008/7, p.7(gedownload artikel).

organisaties het voor elkaar krijgen om deel uit te maken van besluitvormings- en bezwaarprocedures. Waarom zou er dan geen goede rol kunnen zijn die deze vraagstukken overbodig maakt? Dat is de andere zijde van de discussie. Door een rol in het proces in te kleden kan er gebruik gemaakt worden van de expertise van dit soort organisaties en is hun rol transparant. Uiteraard dient men kritisch te blijven op de objectiviteit van de gedeelde kennis. Bovendien biedt het een mogelijkheid tot *checks and balances* van de rechtsvorming. En zal de uiteindelijke besluitvorming enkel des te meer gelegitimeerd zijn.

Uiteindelijk is de conclusie dan ook dat er best kritisch gekeken mag worden naar de belangenorganisatie die zich melden als belanghebbende in procedures, hetzij bij de besluitvorming hetzij bij juridische procedures. Centraal in dit onderzoek is de zogenoemde 'gevolgen van enige betekenis'-toets die als een extra filter kan fungeren om een groep potentieel belanghebbenden verder te beperken. Jurisprudentie onderzoek laat niet zien dat dit alom wordt toegepast. Ik kon slechts één zaak vinden waarin de Afdeling bestuursrechtspraak tot op heden deze formulering letterlijk hanteert. Deze casus heb ik geanalyseerd en de opbouw in motivering toegelicht. In deze uitspraak en de eerdere hoofdstukken zijn wel aanknopingspunten te vinden voor een mogelijke toepassing van de geb-toets als het gaat om statutair belanghebbende. Op basis van drie kernpunten heb ik omschreven hoe deze toets er dan mijns inziens uit zou moeten zijn.

Vast te stellen is dat de geb-toets zich dus wel degelijk leent voor toepassing in het bepalen van de omvang van de gevolgen voor statutair belanghebbenden. Deze formule mag dan misschien wel relatief nieuw zijn, het brengt geen vernieuwing met zich mee. Het kan zoals de welbekende formulering vanuit de Mestbassin uitspraak een 'correctie' zijn, wanneer duidelijk blijkt dat het belang niet rechtstreeks voldoende getroffen wordt.

5. Conclusie

In dit onderzoek staat de 'gevolgen van enige betekenis'-toets centraal. Een criterium dat zich heeft ontwikkeld vanuit het milieurecht tot een toets die binnen het algehele bestuursrecht wordt toegepast. In stappen heb ik onderzocht of deze toets ook in te zetten is om specifieke groepen potentieel belanghebbenden in te perken. De centrale vraag in dit onderzoek was wat voor rol het criterium 'gevolgen van enige betekenis' speelt in het vaststellen van belanghebbendheid van individuen en of er mogelijkheden bestaan om dit ook toe te passen op andere groepen als concurrenten en belangenorganisaties?

In het eerste hoofdstuk ben ik ingegaan op de diverse elementen van het belanghebbendebegrip. De vraag die daaraan vooraf gaat is waarom het van belang is dat onderscheid wordt gemaakt tussen belanghebbenden en niet-belanghebbenden? Dit komt vanuit de keuze die de wetgever heeft gemaakt met het opstellen van de Awb. Het doel was duidelijkheid en eenduidigheid te verschaffen over de partijen wiens belangen bij een besluit betrokken kunnen zijn. Dit om de slagvaardigheid en efficiëntie te bevorderen. Vervolgens is aan bod gekomen waaraan een partij moet voldoen om als belanghebbende aangemerkt te kunnen worden. Het belang waar degene in kwestie voor opkomt moet voldoen aan diverse vereisten. Het moet namelijk gaan om een eigen belang, dat objectief bepaalbaar is, actueel is, persoonlijk is, en welke tenslotte rechtstreeks geraakt wordt. Om vast te stellen of sprake is van een persoonlijk belang wordt in de jurisprudentie gebruik gemaakt van aanvullende criteria. Het is binnen het kader van deze criteria dat de eis van 'gevolgen van enige betekenis' is ontstaan.

De ontwikkeling van deze toets is in hoofdstuk twee behandeld. Uiteraard werd eerst een stap terug in de tijd gezet om te zien op wat voor wijze het persoonlijk belang werd vastgesteld. De vaststelling gebeurde vooral op basis van afstand en zicht, maar ook andere vormen van hinder die zintuigelijk waarneembaar zijn, mits deze objectief vast te stellen was. Dit alles moet wel leiden tot directe effecten op de woon- en leefomgeving van de betrokkene.

Vanuit het milieurecht bestond al jurisprudentie waarbinnen de gevolgen van een besluit werd meegewogen. De bestuursrechter heeft dit in de Walibi-uitspraak door willen voeren tot een eenduidig uitleggen van het belanghebbendebegrip. Echter riep dit toch nog veel vragen op en heeft de Afdeling bestuursrechtspraak geprobeerd dit te verduidelijken in de Mestbassin Mechelen zaak. Hoofdregel blijft dat bij feitelijke gevolgen sprake is van belanghebbendheid. De gevolgen van enige betekenis-toets is hier een correctie op, waarbij de invulling veelal gebeurd aan de hand van diverse factoren waarin zaken als zicht en afstand toch weer een belangrijke rol spelen. Vraag blijft dus of deze toets echt iets nieuws biedt.

Om dat te onderzoeken heb ik een jurisprudentieonderzoek uitgevoerd naar de uitspraken waarin deze toets voor komt na de Mestbassin Mechelen uitspraak. Daaruit bleek dat het een sterk casuïstische benadering in de hand werkt. Er wordt een *pick and mix* van

criteria gebruikt. Voor de rechtszekerheid een gevaar maar op deze wijze worden wel alle factoren meegewogen. Met betrekking tot windturbines is er juist weer wel een heel duidelijke lijn. Bij alle uitspraken werd steeds dezelfde formule gebruikt om vast te stellen of wel of geen sprake was van gevolgen van enige betekenis. Een risico wat deze toets wel met zich mee brengt is dat partijen ver zullen gaan om aan te tonen dat deze gevolgen bestaan. En dat hierdoor voor de vaststelling van belanghebbendheid eigenlijk een te inhoudelijke afweging plaatsvindt.

Er zijn duidelijke stappen in deze toets die zeker elders toepasbaar zijn. De eerste stap is dat op basis van de bestaande indicatoren wordt vastgesteld of iemand tot een groep belanghebbenden *kan* behoren. De tweede stap in de toets is de afweging op basis van gedefinieerde factoren en of daaruit kan worden geconcludeerd dat er *daadwerkelijk* gevolgen van enige betekenis zijn, wat leidt tot een filter op de grote massa. Of dit dan ook toepasbaar is in andere specifieke groepen potentieel belanghebbenden heb ik vervolgens onderzocht.

In hoofdstuk 3 ben in ingegaan op de rol van de concurrent als belanghebbende. Deze groep werd categoriaal als belanghebbende bestempeld bij vele besluiten maar een terechte vraag is of dat ze dit ook wel altijd echt zijn. Om bij deze groep te spreken van een voldoende persoonlijk belang wordt gekeken of er sprake is van hetzelfde verzorgingsgebied en marktsegment. Als het gaat om het verzorgingsgebied geldt dat hoe generaler de activiteit en hoe groter het gebied hoe kleiner de kans is dat iemand als concurrent wordt bestempeld. Om te beoordelen of iemand zich in hetzelfde marktsegment bevindt, wordt gekeken of de concurrenten vergelijkbare diensten of producten aanbieden. Beoordeling van deze voorwaarden is zeer casuïstisch. Maar er valt niet te spreken van echte knelpunten. Toch wordt duidelijk dat ook hier de wens bestaat om niet ieder willekeurige belangstellende concurrent toe te laten.

Vervolgens heb ik gekeken wat voor soort besluiten er zijn waar concurrenten zich als belanghebbende in melden. Hierbij bleek dat vaak verzoeken tot handhaving in worden gezet om elkaar onderling te dwarsbomen. Daarbij zijn aanbestedingsprocedures ook een interessant gebied. Hoewel de aard van de besluiten anders is, en mogelijk wordt meegewogen, verandert dit niets aan de basisdefinitie van het belang van de concurrent.

Er zijn ook binnen de concurrenten-jurisprudentie ontwikkelingen op te merken als het gaat om de gevolgen van een besluit. Het aantonen van een potentieel omzetverlies is hier een voorbeeld van. Maar ook steeds vaker speelt de vraag of het belang wel echt rechtstreeks wordt geraakt. In tegenstelling tot de potentiële individuele belanghebbende wordt de gevolgen van enige betekenis-toets bij een concurrent toegepast in het kader van het rechtstreeksvereiste. De belangrijkste overweging is of de aard en gevolgen van het (nog te nemen) besluit invloed hebben op de positie van de potentieel belanghebbende.

Het is duidelijk dat de geb-toets toe te passen is bij de vraag of een concurrent wel of geen belanghebbende is. De bestaande jurisprudentie laat wel zien dat er nog behoefte is aan verduidelijking als het gaat om de omvang van de toets. Is het voldoende dat gevolgen niet

zijn uitgesloten of moeten deze echt aannemelijk worden gemaakt? Mijns inziens zou de voorkeur moeten liggen bij de eerste formulering aangezien het hier om ontvankelijkheid gaat en de drempel tot toegang tot een (besluitvormings-)procedure bij voorkeur laag is.

Tenslotte kwam in hoofdstuk 4 de belangenorganisatie als potentieel belanghebbende aan de orde, te beginnen met de cumulatieve eisen die worden gesteld. Het moet gaan om een rechtspersoon die in klassieke vorm is opgericht met een notariële akte en waarbij recentelijk toch ook een actiegroep die was ontstaan op social media als dusdanig werd geaccepteerd. Daarnaast moeten de algemene en collectieve belangen waar ze voor opkomen voldoende specifiek zijn. Voor collectieve belangengroepen is dat wat makkelijker aan te tonen, omdat ze vaak een bundeling van belangen van de leden vormen. Voor algemeen belang-organisatie is het criterium 'in het bijzonder' een uitdaging. De doelstelling in de statuten moet voldoende specifiek zijn. Een aanvullende rol is er voor de feitelijke werkzaamheden die dit kunnen ondersteunen maar daarnaast vormt dit ook weer een extra criterium. Organisaties mogen namelijk niet aankloppen als de enige werkzaamheden het voorbereiden en voeren van procedures zijn. Tenslotte zijn ook hier de finaliteits- en relativiteitsvereiste van toepassing.

Recentelijk zijn er diverse spraakmakende uitspraken geweest waarbij belangenorganisaties een rol speelde. Vandaar dat ik ook kort heb stilgestaan bij de vraag of je deze partijen een rol moet willen geven. Er zijn voor- en nadelen te bedenken. Legitimiteit is een belangrijk argument om de boot af te willen houden. Maar anderzijds brengen deze partijen ook een hoeveelheid expertise mee die voor de totstandkoming van een besluit een positieve invloed hebben, aangezien deze dan berust op de best mogelijke informatie, maar ook daar zitten zeker kanttekeningen aan.

Mijn conclusie is dat er best kritisch mag worden gekeken naar deze groep potentieel belanghebbenden. Een extra voorwaarde als de gevolgen van enige betekenis-toets kan hierbij zeker een rol spelen. In de jurisprudentie is vooralsnog maar één voorbeeld te vinden. Op basis van deze zaak ben ik tot een toets in stappen gekomen die hierbij zou kunnen worden toegepast. Zodra vaststaat dat een organisatie voldoet aan de voorwaarden die we al kennen uit de wet moet worden gekeken of dat de vastgestelde belangen ook daadwerkelijk rechtstreeks worden geraakt. Om dit vast te stellen brengt deze toets als eerder benoemd weinig nieuws, er wordt teruggegrepen op de bestaande criteria. En tenslotte is deze afweging altijd onderdeel van de ontvankelijkheidsvraag, de drempel die wordt opgeworpen moet dus ook niet te hoog worden. Daardoor zou de omvang van de toets zich moeten beperken tot het vaststellen dat gevolgen niet zijn uitgesloten of dat niet dat deze aannemelijk zijn. Dit is gelijk aan het vraagstuk wat met betrekking tot de concurrent nog open staan.

De gevolgen van enige betekenis-toets is dus niet enkel toe te passen op de individuele belanghebbenden, maar ook op rechtspersonen als belangenorganisaties. Het dient vooral als een aanvullende correctie. Hierbij is een sterk casuïstische benadering zichtbaar. Bovendien vraagt de overweging hoe ver deze vraag moet gaan nog om verdere toelichting

vanuit de rechtspraak. De toets brengt dus niet een uitgebreide vernieuwing met zich mee maar biedt zeker mogelijkheden om ook specifieke groepen potentieel belanghebbenden in te perken.

Literatuur- en Jurisprudentieoverzicht

Boeken

- C.L.G.F.H. Albers e.a., *Bestuursrecht; Deel 1*, Den Haag: Boom juridisch, 2019
- J.T. van Angeren, '56| Het belanghebbendebegrip vanuit de advocaat' in: B. Marseille e.d. (red), *25 jaar Awb. In eenheid en verscheidenheid*, Deventer: Wolters-Kluwer 2019
- H.E. Bröring, K.J. de Graaf e.a., *Bestuursrecht 1*, Den Haag: Boom Juridisch, 2019
- A. Klap e.a., *Kernbegrippen van de algemene wet bestuursrecht, bestuursorgaan, besluit en belanghebbende*, Nijmegen: Ars Aequi Libri, 2017
- M. Scheltema, 'Het beroepsrecht van organisaties die voor het algemeen belang opkomen. Wensen voor een goede vormgeving van deze zelfstandige acties', in: *Goede verdedigbaar (Van Buuren-bundel, red. De Gier/Jurgens e.s.)*, Deventer: Wolters Kluwer, 2011
- R.J.N. Schlössels & S.E. Zijlstra, *Bestuursrecht in de sociale rechtsstaat, band 1*, Deventer: Wolters Kluwer 2017
- R.J.N. Schlössels e.a., *Kern van het bestuursrecht*, Den Haag: Boom Juridisch, 2017
- R.J.N. Schlössels, 'nr. 2 Belanghebbende', in: R.J.N. Schlössels, J.A.F. Peters e.a., *JB Select 2019*, Den Haag: Sdu Uitgevers, 2019
- M. Schreuder-Vlasblom, *Rechtsbescherming en bestuurlijke voorprocedure*, Deventer: Wolters Kluwer, 2017
- H. Tolsma, '12| Belanghebbendebegrip: de jurisprudentie' in: B. Marseille e.d. (red), *25 jaar Awb. In eenheid en verscheidenheid*, Deventer: Wolters-Kluwer 2019, p. 126 en NJB, *Kronieken van het algemeen bestuursrecht*, 13-4-2018, afl 15
- B.W.N. de Waard, *Leerstukken van bestuursprocesrecht*, Deventer: Wolters Kluwer, 2015
- Van Wijk/Konijnenbelt&Van Male, *Hoofdstukken van Bestuursrecht*, Den Haag: Elsevier, 2002

Artikelen

- T. Barkhuysen en W. ten Ouden, *NJB*, 'Kroniek van het algemeen bestuursrecht', 13-4-2018, afl 15
- I.M. Boekema, 'De keuze voor hoger beroep: wat is het effect van procedurele en distributieve rechtvaardigheid?', *NTB 2015/38*
- J.P. Heinrich, M.L. Batting & R.W. Velduis, 'Handhaving van bestuursrecht', *NTB 2019/8*
- J.C.A. de Poorter en M.N. Visser, 'Het belanghebbendebegrip in beweging', *Gst 2008/7*
- J.C. A de Poorter e.a., 'Bestuursprocesrecht', *NTB 2018/67*
- J.C.A. de Poorter, 'Is Nederland verworpen tot een dikastocratie? – Over rechtelijke rechtsvorming en strategische procederende belangenorganisaties', *NTB 2020/49*
- Y.E. Schuurmans & R. Stolk, 'Het proefproces als collectieve actie', *NTB 2017/2*
- H.D. Tolsma, 'De belanghebbende: koerswijzigingen belicht', *JB Plus*, 2017
- J. Wieland, 'De concurrent in het bestuursrecht: de relevante markt ruim afgebakend', *NTB 2013/17*

- J. Wieland, 'De concurrent als belanghebbende: de ontwikkeling van een correctie', *NTB* 2019/25

Dissertatie:

- J. Wieland, *De bescherming van concurrentiebelangen in het bestuursrecht (diss.)*, Boom Juridisch, Leiden, 2017

Kamerstukken:

- Memorie van Toelichting, *Kamerstukken II*, 1988/1989, 21 221, nr. 3
- Memorie van Toelichting, *Kamerstukken II*, 2009/2010, 32 450, nr. 3

Jaarverslag:

- Raad van State, Jaarverslag 2000

Jurisprudentie:

Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State

- ABRvS 10 juni 1999, ECLI:NL:RVS:1999:AN6186
- ABRvS 15 september 2000, ECLI:NL:RVS:2000:AN6536, AB 2000/481, m.nt. L.J.A. Damen
- ABRvS 26 september 2000, ECLI:NL:RVS:2000:AN6533, AB 2000/478, m.nt. L.J.A. Damen
- ABRvS, 7 maart 2007, ECLI:NL:RvS:2007:BA0085, *Gst. 2007/59*, m.nt. A.G.A. van 't Nijmeijer
- ABRvS 1 oktober 2008, *JB 2008/239*, m.nt. R.J.N. Schlössels
- ABRvS 1 oktober 2008, ECLI:NL:RVS:2008:BF3912, AB 2008/348, m.nt. F.C.M.A. Michiels
- ABRvS 9 maart 2011, ECLI:NL:RVS:2011:BP7155, AB 2011/130, m.nt. A.B. Blomberg en M.A. Grapperhaus
- ABRvS 13 april 2011, ECLI:NL:RVS:2011:BQ1072, AB 2011/25, m.nt. J. Dijkgraaf
- ABRvS 27 juli 2011, ECLI:NL:RVS:2011:BR3192, AB 2011/287, m.nt. m.nt. K.J. de Graaf en A.T. Marseille
- ABRvS 21 december 2011, ECLI:NL:RVS:2011:BU8906, AB 2012/402, m.nt. C.L. Knijff
- ABRvS 15 februari 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BV5109, *Gst 2012/50*, m.nt. L.J.J. Rogier
- ABRvS 29 augustus 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BX5936, AB 2012/363, m.nt. H.D. Tolsma
- ABRvS, 12 september 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BX7107
- ABRvS 27 november 2013, ECLI:NL:RVS:2013:2165, AB 2014/60, m.nt. H.D. Tolsma
- ABRvS 22 oktober 2014, ECLI:NL:RVS:2014:3812, AB 2015/32, m.nt. H.D. Tolsma
- ABRvS, 10 december 2014, ECLI:NL:RVS:2016:737
- ABRvS 16 maart 2016, ECLI:NL:RVS:2016:737, AB 2016/256, m.nt. H.D. Tolsma
- ABRvS 26 juni 2016, ECLI:NL:RVS:2019:2016
- ABRvS 19 april 2017, ECLI:NL:2017:1097
- ABRvS 23 augustus 2017, ECLI:NL:RVS:2017:2271, AB 2017/347, m.nt. H.D. Tolsma
- ABRvS 23 augustus 2017, ECLI:NL:RVS:2017:2271, AB 2017/348, m.nt. H.D. Tolsma
- ABRvS 4 oktober 2017, ECLI:NL:RVS:2017:2654 ABRvS 29 november 2017, ECLI:NL:RVS:2017:3247
- ABRvS 18 oktober 2017, ECLI:NL:RVS:2017:2801

- ABRvS 29 november 2017, ECLI:NL:RVS:2017:3247
- ABRvS 6 december 2017, ECLI:NL:RVS:2017:3354
- ABRvS 21 februari 2018, ECLI:NL:RVS:2018:616, *AB 2018/364*, m.nt. D. Sietses en H.D. Tolsma
- ABRvS 25 april 2018, ECLI:NL:RVS:2018:1398
- ABRvS 2 mei 2018, ECLI:NL:RVS:2018:1436, m.nt. A.G.A. Nijmeijer
- ABRvS 20 juni 2018, ECLI:NL:RVS:2018:2001, *AB 2018/287*, m.nt. J. Wieland
- ABRvS 11 juli 2018, ECLI:NL:RVS:2018:2346
- ABRvS 15 augustus 2018, ECLI:NL:RVS:2018:2728
- ABRvS 10 oktober 2018, ECLI:NL:RVS:2018:3292, *AB 2018/421*, m.nt. J. Wieland
- ABRvS 14 november 2018, ECLI:NL:RVS:2018:3294, *AB 2019/170*, m.nt. J. Wieland
- ABRvS 14 november 2018, ECLI:NL:RVS:2018:3295, *AB 2019/171*, m.nt. J. Wieland
- ABRvS 19 december 2018, ECLI:NL:RVS:2018:4180
- ABRvS 27 december 2018, ECLI:NL:RVS:2018:4279
- ABRvS 13 februari 2019, ECLI:NL:RVS:2019:296
- ABRvS 27 februari 2019, ECLI:NL:RVS:2019:595, *Gst 2019/78*, m.nt. A. Drahmman
- ABRvS 27 februari 2019, ECLI:NL:RVS:2019:608
- ABRvS 30 april 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1399, *AB 2019/326*, m.nt. T. Groot
- ABRvS 19 juni 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1947
- ABRvS 26 juni 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1984
- ABRvS 4 december 2019, ECLI:NL:RVS:2019:4079
-

College van Beroep voor het bedrijfsleven

- CBb 28 mei 2014, ECLI:NL:CBB:2014:250, *AB 2014/380*, m.nt. J. Wieland
- CBb 22 juni 2017, ECLI:NL:CBB:2017:203, *NJB 2017/1483*

Rechtbank Den Haag

- Rb. Den Haag 30 april 2019, ECLI:NL:RBDHA:2019:4226, *AB 2019/428*, m.nt. G.J. Stoepker